INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A arbitragem tributária como meio de acesso à justiça

Larissa Moreira Gonçalves

Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, com especialização em Direito das Empresas

Orientador:
Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos, professor auxiliar convidado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Orientador:
Professor Doutor Luís Fernando Pimentel de Oliveira Vasconcelos Abreu, professor auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

A arbitragem tributária como meio de acesso à justiça

Larissa Moreira Gonçalves

Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, com especialização em Direito das Empresas

Orientador:
Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos, professor auxiliar convidado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Orientador:
Professor Doutor Luís Fernando Pimentel de Oliveira Vasconcelos Abreu, professor auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA

Direito
Escola de Ciências Sociais e Humanas, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

2023-2025

NOME

Larissa Moreira Gonçalves.

NÚMEROS

121439

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Neste trabalho usámos sistemas de Inteligência Artificial (IA) Generativa para sanar dúvidas quanto à formatação, gramática, referências e uso de termos em latim.
O sistema de IA Generativa que utilizei para trabalhar no meu editorial é o seguinte: ChatGPT.

APÊNDICE IA GENERATIVA

APÊNDICE

Direito

Escola de Ciências Sociais e Humanas, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

2023-2025

MOTIVAÇÃO

Utilizamos sistemas de Inteligência Artificial (IA) Generativa para dúvidas quanto à formatação, gramática, ordem de referências e uso de termos em latim.

PROMPTS UTILIZADOS

A título de exemplo: questionamos se poderíamos usar 0,3 cm de recuo pendente na segunda linha das referências bibliográficas; pedimos confirmação do uso de negrito e na ordem dos títulos citados no texto (autor, título da obra...); perguntamos também sobre o uso correto de termos em latim, como apud.

À Inês Moreira Cruz,
exemplo de força e resiliência.
In memoriam

Agradecimentos

A realização desse trabalho representa um percurso intenso de aprendizado académico e pessoal. Toda trajetória no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa tem sido um desafio e uma experiência que marcará a minha vida. Sou grata por cada momento que vivi ao lado dos docentes e discentes do Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho.

Primeiro, agradeço ao Senhor, cuja infinita misericórdia me sustenta todos os dias. O seu amor tem me alcançado aonde quer que eu vá. Graças te dou! Agradeço profundamente aos meus pais, que tem estado comigo todo o tempo, sempre acreditando que eu daria meus frutos no tempo certo. Cada palavra, cada gesto, eu guardo comigo como preciosidade.

Obrigada vó, a quem dedico esse trabalho. A nossa história e amor sempre viverão dentro de mim. Aqui, vó, terminei a escola (de novo).

Sou grata ao Jeremias, parceiro que desde o começo dessa jornada está segurando a minha mão e me ajudando a prosseguir. Daggi e Hubi, obrigada por toda força e carinho.

Expresso a minha gratidão ao meu orientador, Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos, responsável por fazer meu coração se voltar para o Direito Tributário. Sempre com muita paciência, indicava o caminho certo quando eu saía dos trilhos. E saí muitas vezes. Obrigada pela fé em mim.

Agradeço também aos amigos que me alegraram nos dias difíceis e ouviram a minha ladainha inúmeras vezes. Não poderia deixar de agradecer a todos os professores, ao Professor Doutor Luís Fernando Pimentel de Oliveira Vasconcelos Abreu – nosso coordenador –, à Professora Ana Paula Basso, pela ajuda com as fontes brasileiras, e aos meus colegas de curso.

Resumo

O acesso à justiça, reconhecido como direito humano fundamental e princípio estruturante do Estado de Direito, representa condição indispensável para a tutela efetiva dos direitos e liberdades. Contudo, a sua concretização não se limita à jurisdição estatal, podendo ser alcançada por meio de mecanismos alternativos que assegurem soluções justas, céleres e acessíveis. No domínio fiscal, esse acesso é complementado pela arbitragem tributária, que se afirma como instrumento legítimo de resolução de litígios e de realização da justiça fiscal. O presente estudo adota o método dedutivo, partindo dos princípios constitucionais da função jurisdicional e do acesso à justiça, e o método monográfico, centrado na análise do modelo português de arbitragem tributária. Tem por objetivo avaliar a conformidade da arbitragem em matéria fiscal com os valores fundamentais do sistema jurídico e verificar em que medida este mecanismo contribui para a efetividade da tutela jurisdicional e para o fortalecimento do acesso à justiça fiscal.

Palavras-chave: acesso à justiça; justiça fiscal; arbitragem tributária; tutela jurisdicional efetiva.

Abstract

Access to justice, recognized as a fundamental human right and a structuring principle of the Rule of Law, constitutes an essential condition for the effective protection of rights and freedoms. However, its realization is not confined to the state judicial system and may be achieved through alternative mechanisms that ensure fair, swift, and accessible solutions. In the fiscal domain, such access is complemented by tax arbitration, which stands as a legitimate instrument for the resolution of disputes and the attainment of fiscal justice. This study adopts the deductive method, starting from the constitutional principles governing the judicial function and access to justice, and the monographic method, focused on analyzing the Portuguese model of tax arbitration. It aims to assess the conformity of arbitration in tax matters with the fundamental values of the legal system and to determine the extent to which this mechanism contributes to the effectiveness of judicial protection and to the strengthening of access to fiscal justice.

Keywords: access to justice; tax justice; tax arbitration; effective judicial protection.

Lista de Siglas e Abreviaturas

ADR – Alternative Dispute Resolution (Métodos Alternativos de Resolução de Litígios)

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

Art.º – Artigo

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça

CF – Constituição Federal (Brasil)

CJF – Conselho de Justiça Fiscal

CPC – Código de Processo Civil

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

ENRAL – Estratégia Nacional para os Meios de Resolução Alternativa de Litígios

IEC – Impostos especiais sobre o consumo

IVA – Imposto sobre Valor Acrescentado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

LAV – Lei da Arbitragem Voluntária

LJP – Lei dos Julgados de Paz

LGT – Lei Geral Tributária

LM – Lei de Mediação

MARL – Métodos Alternativos de Resolução de Litígios

N.º – Número

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PL – Projeto de Lei

RJAT – Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária

SMF – Sistema de Mediação Familiar

SML – Sistema de Mediação Laboral

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCA – Tribunal Central Administrativo

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 9
2. A JUSTIÇA: do conceito ao direito consagrado 11
2.1 Conceito: da conceção platónica ao direito contemporâneo 11
2.2 Evolução histórica da justiça 15
2.3 O direito de acesso à justiça como um direito fundamental 20
2.4 As barreiras ao acesso à justiça em Cappelletti e Garth 23
3. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS 30
3.1 Mediação 30
3.2 Conciliação 38
3.3 Julgados de Paz 40
3.4 Arbitragem 44
4. A ARBITRAGEM NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO FISCAL: contexto e razão de ser 51
4.1 Características essenciais: as particularidades da arbitragem em matéria fiscal 56
4.2 A consagração da arbitragem tributária como meio de acesso à justiça 64
5. O PROJETO DE ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA NO BRASIL 83
5.1 Contextualização e fundamentos do projeto 84
5.2 Entre a experiência portuguesa e os PLs brasileiros: convergências e divergências 89
CONCLUSÕES 96
REFERÊNCIAS 94

1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à justiça constitui um dos pilares estruturantes do Estado de Direito democrático e uma condição essencial para a realização da tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos. Contudo, a consolidação desse ideal jurídico encontrou obstáculos práticos significativos, sobretudo diante da crescente complexidade das relações sociais e da consequente sobrecarga dos tribunais estatais.

O sistema judicial, concebido para oferecer uma resposta uniforme e garantística, revelou-se, em diversos momentos históricos, insuficiente para atender de modo célere e adequado à multiplicidade de litígios emergentes, tornando-se por vezes ineficiente, oneroso e distante do cidadão comum. Essa insuficiência estrutural do Estado, amplamente reconhecida pela doutrina, impulsionou a busca por novas formas de concretização do direito de ação e de defesa, abrindo caminho à criação de mecanismos complementares à jurisdição estatal.

Nesse contexto, emergem os métodos alternativos de resolução de litígios – mediação, conciliação, negociação e arbitragem – concebidos não como substitutos da justiça pública, mas como instrumentos vocacionados a garantir uma resposta mais célere, flexível e proporcional à natureza das controvérsias.

Com o passar das décadas, esses métodos foram sendo progressivamente aperfeiçoados e regulamentados, ganhando densidade normativa e reconhecimento institucional em diversos ordenamentos jurídicos, inclusive no espaço europeu. A arbitragem, em particular, evoluiu de um modelo predominantemente privado, associado às relações comerciais e civis, para uma via de resolução de litígios dotada de maior sofisticação procedimental e de crescente aceitação no domínio público. A sua expansão para matérias tradicionalmente reservadas à jurisdição estatal, como o Direito Administrativo e, posteriormente, o Direito Tributário, levantou intensos debates doutrinários e institucionais acerca da compatibilidade entre o regime arbitral e os princípios estruturantes da função jurisdicional pública.

Essas discussões revelaram tanto o potencial inovador dos métodos alternativos como as fragilidades e patologias inerentes à sua aplicação em esferas de especial relevância pública, nas quais a imparcialidade, a legalidade e a transparência assumem dimensão reforçada. Assim, a arbitragem, embora nascida como mecanismo alternativo e voluntário de pacificação social, tornou-se progressivamente um espaço de experimentação e de redefinição do próprio conceito de justiça, refletindo o movimento contemporâneo de pluralização das vias jurisdicionais e de reconstrução da confiança na administração da justiça.

A presente investigação adota o método dedutivo, partindo dos princípios gerais do ordenamento jurídico, em especial os que regem o acesso à justiça e a função jurisdicional, para analisar a arbitragem tributária enquanto instrumento de tutela jurisdicional. Recorre igualmente ao método monográfico, centrando-se no estudo aprofundado do modelo português de arbitragem tributária. A pesquisa baseia-se em fontes legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, complementadas por artigos científicos, dissertações e periódicos das áreas do Direito, da justiça e da filosofia, permitindo uma abordagem crítica e integrada do tema.

A partir dos métodos referidos, o trabalho terá início com a construção histórico-social do conceito e da evolução da justiça, paralelamente ao reconhecimento do direito de acesso à justiça como direito humano fundamental. Em seguida, abordará, de forma sucinta, as barreiras ao acesso à justiça e as medidas implementadas em Portugal que correspondem às três ondas de Cappelletti e Garth.[1] Após essa contextualização, a pesquisa avançará para a delimitação, também breve, dos métodos alternativos de resolução de litígios, a fim de apresentar um panorama dos meios de acesso à justiça complementares à jurisdição estatal. Feitas estas considerações, analisar-se-á a natureza, a estrutura e a regulamentação da arbitragem tributária, com o propósito de verificar a sua conformidade com a realização da justiça fiscal e de aferir se este instrumento assegura uma tutela jurisdicional efetiva. Por fim, expor-se-á, sumariamente, o projeto de implementação da arbitragem tributária no Brasil, contemplando os seus fundamentos e principais perspetivas.

[1] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

2 A JUSTIÇA: DO CONCEITO AO DIREITO CONSAGRADO

A noção de justiça acompanha a própria evolução do pensamento jurídico, filosófico e político, constituindo-se como um dos pilares sobre os quais se estrutura o Estado de Direito. Mais do que um ideal abstrato, a justiça revela-se como valor normativo essencial à legitimidade do poder público e à preservação da ordem jurídica, traduzindo a exigência de equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos. A compreensão desse conceito, contudo, não é estática: resulta de um longo processo de construção histórica e teórica que reflete as transformações sociais, políticas e económicas das diferentes épocas.

O presente capítulo tem por objetivo analisar a justiça sob três dimensões complementares. Inicialmente, procede-se à abordagem do seu conceito, com base nos contributos clássicos e contemporâneos do pensamento jurídico. Em seguida, examina-se a evolução da justiça, acompanhando o percurso histórico que conduziu à sua institucionalização como função essencial do Estado. Por fim, trata-se do acesso à justiça enquanto direito fundamental, expressão moderna e concreta da ideia de justiça, que traduz a efetividade dos direitos e a realização do princípio da igualdade material no domínio jurisdicional.

2.1 Conceito: da conceção platónica ao direito contemporâneo

Definir a justiça sob um conceito único é tarefa de considerável complexidade e, por vezes, até dispensável, a depender do objetivo de quem a analisa. A compreensão do conceito de justiça, nas suas múltiplas formulações filosóficas e históricas, constitui elemento essencial para o entendimento do acesso à justiça como valor jurídico fundamental.

A fim de delinear uma breve síntese das conceções que traduzem a justiça ao longo da história, discorreremos sobre algumas teorias fundamentais, tomando como ponto de partida o *lógos* da Grécia Clássica.[2] Antes, contudo, abordaremos de forma sucinta a génese do termo, da qual se podem extrair as primeiras noções do justo e do Direito.

A palavra justiça, como conhecemos hoje, tem suas raízes etimológicas no latim *iustitia*, originado do *ius*, substantivo neutro que como aduz Santos (2012, p. 1), "significava fórmula religiosa com força de lei; depois, evoluiu para direito, justiça e, por extensão, tribunal, magistrado".[3]

---

[2] As ideias e conceções demonstradas nessa subseção não tem a pretensão de esgotar, tampouco ser parte de uma análise profunda das teorias acerca da justiça. Desta forma, não nos ateremos a descrever detalhadamente os conceitos, divisões e críticas elaborados pelos autores aqui referenciados.

[3] SANTOS, Maria do Rosário Laureano. Aspectos culturais da concepção de justiça na Roma antiga. *Cultura*, Lisboa, v. 30, p. 141-147, 2012. O termo iustitia, de origem latina, deriva de ius (direito) e designa, na tradição romana, a virtude de dar a cada um o que lhe é devido (suum cuique tribuere). A palavra evoluiu do sentido

De forma semelhante à conceção romana, na mitologia grega os termos *Thémis* e *Diké*, ambos associados à justiça, apresentam significados distintos e complementares. *Thémis*, mencionada na poesia homérica, é a deusa que personifica a lei divina e a ordem natural instituída por Zeus, incumbida de orientar os reis na manutenção da harmonia e do poder legítimo. *Diké*, por sua vez, uma das filhas de Zeus e *Thémis*, segundo descreve Hesíodo na Teogonia, representa a justiça humana em sua expressão moral e social, simbolizando o ideal de igualdade e concretização do justo.[4]

A Grécia Antiga, berço da filosofia ocidental, exerceu papel decisivo na formação do pensamento sobre a justiça e na compreensão do homem como ser político e social. Inicialmente marcada pela tradição mítica e poética, a reflexão grega evoluiu com o surgimento da *pólis* e o fortalecimento da racionalidade filosófica, que impulsionou uma investigação mais profunda acerca da relação entre o indivíduo, a sociedade e a justiça.

Entre os filósofos clássicos, Platão e Aristóteles ocuparam lugar central na definição da justiça como virtude moral e fundamento da vida coletiva. Para Platão, a *dikaiosýne* (justiça) representa a maior das virtudes (*areté*), pois garante a harmonia das demais – sabedoria, coragem e temperança – e conduz à felicidade e ao equilíbrio político-social. Em seu Estado ideal, a justiça reflete a excelência do homem que, ao desempenhar a função correspondente à sua natureza e classe, contribui para a ordem e a perfeição do todo.[5]

Já Aristóteles, em sua obra Ética a Nicômaco, descreve a justiça como o estado de caráter que dispõe as pessoas a agir conforme o justo e cuja plenitude se manifesta quando orientada ao bem do outro. Classifica-a segundo o objeto e o fim: a justiça particular, relacionada à ordem legal nas relações individuais; a justiça política, que regula a convivência entre cidadãos; a justiça natural, fundada no justo por natureza e universal; e a justiça legal, moldada pelas leis e costumes de cada sociedade.

Inspirados pelo jusnaturalismo grego, os romanos conceberam a justiça como virtude moral e hábito social, indispensável à harmonia da vida coletiva. Assim como outras virtudes essenciais ao bem comum, ela assegurava a igualdade proporcional, reconhecendo a igualdade natural entre os homens e as diferenças derivadas de suas funções e posições sociais.

---

prático-jurídico de ordem e conformidade com a lei para o valor moral e político da retidão e equidade, tornando-se a base da noção ocidental de justiça como expressão do Direito e do equilíbrio social.

[4] A distinção entre *Thémis* e *Diké* reflete a evolução simbólica da justiça na Grécia Antiga: *Thémis* expressa a ordem divina e cósmica, vinculada ao nomos *physis* (lei natural), enquanto *Diké* representa a ordem humana e social, ligada ao *nomos nomos* (lei positiva). A transição da justiça divina para a justiça humana simboliza o deslocamento do fundamento do justo da vontade dos deuses para a razão humana, preludiando o pensamento filosófico clássico de Platão e Aristóteles.

[5] Para melhor compreensão sobre o tema, veja-se Eduardo Carlos Bianca Bittar, *A justiça cósmica platônica.* Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, 2000, p. 387-403.

Para além do aspeto ético, os romanos desenvolveram uma conceção jurídica da justiça, expressa na máxima *suum cuique tribuere* – "dar a cada um o que é seu" –, que define o justo como efetivação de um direito. Essa formulação, atribuída a Ulpiano, associa o Direito à ideia de ordem e dever, na medida em que aquilo que é próprio de cada pessoa pode ser exigido segundo a lei e a razão.

A tradição greco-romana influenciou profundamente o pensamento cristão e medieval. Santo Agostinho concebeu a justiça como expressão da alma orientada pela vontade divina, afirmando que ela só se realiza plenamente pela retidão e virtude cristã. Para o autor, o direito sem justiça degenera em tirania, pois apenas o que é conforme à lei divina pode ser considerado verdadeiramente justo.[6]

No mesmo sentido, Tomás de Aquino, na Baixa Idade Média, harmonizou os legados aristotélico e cristão, definindo a justiça como virtude suprema e hábito permanente que move o homem a agir com retidão em prol do bem comum. Para Aquino, o Direito é o objeto da justiça, cabendo ao juiz determinar o direito pertencente a cada pessoa e ao governante assegurar a sua proteção e efetividade.[7]

Em contraste com o jusnaturalismo clássico, Thomas Hobbes rejeitou a conceção da justiça como virtude natural, entendendo-a apenas como resultado da vontade soberana. Para o filósofo inglês, a justiça não existe no estado de natureza, mas surge com o pacto social, pelo qual os indivíduos transferem ao Estado civil o poder coercitivo de garantir o cumprimento das leis e dos acordos estabelecidos.[8]

No Iluminismo, Immanuel Kant redefiniu a justiça a partir da liberdade, concebendo-a como o direito inato e universal que deve ser protegido por leis coativas emanadas do Estado. Assim, o justo corresponde a todo ato que permite a coexistência das liberdades individuais em igualdade, situando a justiça como valor racional e princípio de limitação do poder.[9]

Por sua vez, Hans Kelsen, rompendo com a tradição filosófica anterior, separou o Direito da justiça. Em sua teoria pura, sustenta que a justiça é um valor moral, subjetivo e variável, que não pertence ao domínio da ciência jurídica.

---

[6] MADEU, Diógenes. *O sentido de justiça a partir do pensamento de Santo Agostinho.* Revista Lumen, São Paulo, v. 9, n. 18, jul./dez. 2024.

[7] CABRAL, Ana Rita Nascimento. *A justiça em Tomás de Aquino.* In: CONPEDI; UNICURITIBA (org.). Filosofia do Direito: XXII Encontro Nacional do CONPEDI UNICURITIBA. Curitiba: FUNJAB, 2013, p. 138-152.

[8] CAPPELLARI, Rodrigo Toaldo. *A concepção de justiça em Thomas Hobbes e a ligação entre sociedade, lei, política e direito.* Lex Humana, Petrópolis, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015, p. 118-138.

[9] OLIVEIRA, David Barbosa de. *O conceito de justiça em Kant: a coação como instrumento de efetivação do justo.* In: CONPEDI; CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ (org.). Encontro Nacional do CONPEDI. Maringá: Fundação Boiteux, 2009, p. 5415-5430.

Embora reconheça a relevância ética do conceito, Kelsen o considera inapto para servir de fundamento objetivo ao Direito, devendo ser estudado apenas pela moral ou filosofia.

No pensamento jurídico contemporâneo, Miguel Reale recupera a dimensão axiológica da justiça, concebendo-a como valor-fim e fundamento do Direito, ao passo que os demais valores jurídicos atuam como meios para a realização do *summum bonum*. A justiça, nessa perspetiva tridimensional, é simultaneamente valor, norma e fato, refletindo a síntese dinâmica entre o ser, o dever-ser e o valor.[10]

Embora a questão da justiça atravesse substancialmente todo este estudo, a sua definição não constitui o objetivo central da presente dissertação. Em conclusão às conceções até aqui apresentadas, destaca-se a teoria da justiça elaborada por John Rawls, concebida como alternativa às correntes utilitarista e intuicionista**,** e exposta em sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1971). Considerada um dos marcos mais influentes do pensamento político e jurídico contemporâneo, essa teoria propõe uma concepção de justiça centrada na equidade**.**

Para Rawls, a justiça é a principal virtude das instituições sociais, cabendo a estas assegurar uma distribuição justa dos direitos, deveres e bens primários. Inspirado em fundamentos kantianos, o autor formula um modelo de sociedade bem ordenada, regulada por princípios de justiça acordados racionalmente pelos cidadãos. Esses princípios resultam de um consenso hipotético – o contrato original – pelo qual os indivíduos, abstraindo seus interesses particulares, escolhem normas destinadas a reger a estrutura básica da sociedade.

Nessa construção, o "véu da ignorância" desempenha papel central: ao imaginarem-se desprovidos de conhecimento sobre a própria posição social, riqueza, talento ou condição, os indivíduos tornam-se imparciais na formulação das regras de convivência. Essa situação, denominada "posição original", conduz à escolha de princípios universalizáveis e equitativos, assegurando que a justiça se realize pela imparcialidade**.**[11]

Através dos tempos, a ideia de justiça assumiu diferentes formas, acompanhando as transformações culturais, políticas, económicas e sociais de cada período histórico. A multiplicidade de conceções e ideias acerca da justiça elaboradas ao longo dos séculos demonstra não apenas o quão fulcral é esse valor para o homem – mesmo quando ainda não era reconhecido juridicamente –, mas também reforça a caracterização da própria justiça e do Direito como construções sociais em constante evolução.

---

[10] RODRIGUES, Natan Costa. *O conceito de justiça em Miguel Reale: teoria tridimensional e justiça.* [S. l.]: Natan Costa Rodrigues, 2021, e-book.

[11] RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* São Paulo: Martins Fontes, 2000.

2.2 A evolução histórica do acesso à Justiça

O desenvolvimento da Justiça acompanha a trajetória do homem enquanto ser político e social, refletindo as transformações das formas de convivência e das estruturas coletivas. À medida que o indivíduo se reconhece como parte de um corpo social, surge a necessidade de regras capazes de conter os impulsos anárquicos e assegurar uma ordem mínima de coexistência. Assim, a formação do Direito não decorre isoladamente, mas resulta da evolução civilizacional e da consolidação de valores comuns que orientam a vida em sociedade.

Com o amadurecimento das formas de organização social, o homem passa a reconhecer-se como sujeito de direitos indispensáveis à sua existência digna e ao seu desenvolvimento em comunidade. Esse despertar jurídico representa a transição do simples cumprimento de normas impostas para a consciência de que a justiça deve também assegurar a proteção efetiva dos interesses individuais e coletivos. Todavia, o progresso na garantia desses direitos mostrou-se mais lento do que o seu reconhecimento, evidenciando um percurso histórico marcado por resistências estruturais, culturais e políticas que retardaram a plena efetivação da justiça como valor jurídico e social.

A construção do Direito e da justiça, desde a Antiguidade até a Idade Média, esteve profundamente alicerçada na religiosidade e na estratificação social.[12] Na Grécia Antiga, antes da instituição da democracia, as leis (*thesmoi*) eram concebidas como manifestações divinas e estabelecidas pelos governantes, como representantes diretos dos deuses. O poder concentrava-se nas mãos da aristocracia, e os demais grupos que compunham o povo grego exerciam uma participação mínima – quando não nula – na vida política da *pólis*.[13]

Com o surgimento da cidade-Estado, a oralidade das ordenações cedeu espaço as leis escritas (*nomoi*), marcando uma transição gradual da misticidade religiosa para o pensamento racional e cívico. A ascensão da democracia a competência de elaboração das leis aos legisladores, entre os quais se destacam Zaleuco (650 a.C.), Drácon (620 a.C.) e Sólon (594 a.C.). Este último promoveu importantes reformas políticas e jurídicas, ao introduzir a possibilidade de recurso das decisões proferidas pelos tribunais – permitindo que qualquer cidadão ateniense, réu ou autor, apelasse ao Tribunal de Heliaia[14] –, além de libertar cidadãos

[12] Estratificação social é um conceito sociológico que caracteriza uma sociedade composta por camadas ou estratos divididos hierarquicamente com base em critérios económicos, políticos, culturais, de forma a determinar a posição e diversos aspetos da vida dos indivíduos dentro daquela estrutura social.

[13] A sociedade grega era formada pelos cidadãos (eupátridas, georgóis, demiourgoi, thetas), estrangeiros (metecos) e escravos. Os direitos políticos eram reservados aos cidadãos, com exceção das classes thethas e georgóis.

[14] Tribunal composto por uma assembleia popular de 6.000 jurados (cidadãos acima de 30 anos) e responsável por julgar as apelações e outras disputas, com exceção dos homicídios.

escravizados por dívidas, proibir garantias pessoais em mútuos e desonerar terras confiscadas pelo endividamento.

Outro marco essencial para o desenvolvimento da justiça grega foi a criação da assembleia geral (*ecclesia*), órgão composto por cidadãos da cidade-Estado com competência para aprovar leis e decretos, eleger magistrados e julgar recursos das decisões mais relevantes dos tribunais, consolidando as bases de uma justiça fundada na participação cívica e no ideal democrático nascente.

Embora o Direito romano tenha refinado o pensamento jurídico e influenciado de modo decisivo a formação do Direito Ocidental, suas origens eram consuetudinárias e fortemente vinculadas à religião, à semelhança da tradição grega. A promulgação da Lei das XII Tábuas[15] marcou a passagem de um direito sacerdotal para um sistema normativo escrito, representando um avanço na busca por maior previsibilidade e igualdade formal diante da lei.

Com o advento da República, Roma instituiu uma nova forma de distribuição do poder político e jurídico. As funções do Estado, antes concentradas no rei e nos sacerdotes, foram repartidas entre magistrados, cônsules e o Senado. Tal como ocorrera na *ecclesia* grega, os comícios e assembleias populares reforçaram a participação dos cidadãos[16] nas decisões públicas, ainda que limitadas pela estratificação social e pela influência econômica.

Apesar da persistência das desigualdades, o sistema romano introduziu mecanismos inéditos de proteção, como a criação dos tribunos da plebe, encarregados de defender os interesses das classes mais baixas perante os abusos dos patrícios. Posteriormente, sob o regime imperial, o Direito romano tornou-se mais centralizado e uniforme, tendo o imperador como fonte suprema de autoridade, mas preservando institutos essenciais à ideia de justiça, entre eles o *ius provocationis*, que assegurava ao cidadão o direito de apelar das decisões judiciais e das penas capitais.

---

[15] A Lei das Doze Tábuas (*Lex Duodecim* Tabularum) foi criada por volta de 450 a.C. no estopim da luta dos plebeus por igualdade. Os costumes, que eram até então a primordial fonte de direito, foram reduzidos a escrito, que ainda não caracterizava a codificação, mas representou uma tentativa de conter a crescente conflituosidade na sociedade ao publicitar e, de certa forma, uniformizar as normas que em muitas situações eram ditadas conforme a vontade dos patrícios (classe de origem dos juízes), exacerbando a desigualdade na justiça romana.

[16] Eram considerados cidadãos romanos aqueles que nasciam de homens livres, embora a cidadania ativa não fosse atribuída a todos, como as mulheres e aos indivíduos das classes mais pobres. Em 212 d.C., o imperador Caracala estendeu o direito à cidadania romana a todos que habitavam o território do império. Quanto aos escravos, componentes da camada social mais baixa, sendo descritos pela lei como *res* (coisas) sobre as quais os senhores/proprietários (*dominus*) possuíam total controle, não eram considerados cidadãos romanos. O escravo, uma vez livre, e a depender da forma como lhe foi concedida a liberdade, poderia se tornar cidadão, mas, seus direitos eram limitados e, com isso seria impedido de exercer plenamente a cidadania como conferida aos cidadãos romanos nascidos livres.

Do auge do Império Romano até a queda de Constantinopla (1453 d.C.), entre declínios e expansões, a sociedade ocidental atravessou profundas transformações políticas, sociais e religiosas. O surgimento do feudalismo e das monarquias europeias, aliado ao fortalecimento da Igreja Católica e do Direito Canônico, redefiniu a estrutura do poder e a própria conceção de justiça.

Dentre os marcos desse período, destaca-se a Magna Charta Libertatum (1215)[17], que, ao limitar o poder régio e assegurar direitos aos súbditos, estabeleceu princípios fundamentais da justiça moderna, como: (a) a proporcionalidade entre pena e delito; (b) o devido processo legal; e (c) o acesso à justiça.

Nos séculos seguintes, a consolidação do Estado e o fortalecimento do Parlamento inglês impulsionaram novos avanços. A *Petition of Rights* (1628), os *Agreements of the People* (1649), o *Habeas Corpus Act* (1679) e a *Declaration of Rights* (1689) representaram etapas decisivas na limitação do poder monárquico e na afirmação das liberdades civis. Dentre as garantias então reafirmadas, merecem destaque: (a) o direito de petição; (b) a proibição de penas cruéis e desproporcionais; e (c) a vedação de sanções e confisco de bens sem condenação prévia.[18]

Inspirada por esse legado e pelas doutrinas empiristas, contratualistas e iluministas, a Declaração de Direitos da Virgínia (1776) sistematizou, pela primeira vez, os direitos naturais do homem – à vida, à liberdade, à propriedade e à segurança –, incorporando também a celeridade dos julgamentos e a imparcialidade do júri como garantias essenciais de justiça (seção 8).

De volta à Europa, no final do século XVIII, em meio a sucessivas crises políticas e sociais, a recém-constituída Assembleia Nacional Constituinte francesa aprovou, em agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Influenciada pelo Iluminismo e por declarações estrangeiras, como a Declaração de Direitos da Virgínia (1776), a carta francesa representou uma inovação ao afirmar a universalidade dos direitos do homem, reconhecendo-

[17] A *Magna Charta Libertatum* (1215) foi elaborada num contexto de profunda insatisfação dos nobres com o governo de João Sem-Terra, em razão do aumento de tributos exigidos para financiar as sucessivas derrotas militares do rei. Diante da pressão dos barões ingleses, a carta foi aceita pelo monarca em 19 de junho de 1215 como um compromisso mútuo: os barões manteriam fidelidade ao rei, e este, por sua vez, comprometer-se-ia a respeitar e garantir os direitos e estipulações nela previstos.

[18] De entre os avanços dos atos mencionados, destacamos o seguinte: a *Petition of Rights* (1628) reafirmou garantias contra prisões arbitrárias e tributos sem autorização parlamentar; os *Agreements of the People* (1649) expressaram o ideário democrático e republicano do período pós-guerra civil; o *Habeas Corpus Act* (1679) assegurou proteção efetiva contra detenções ilegais; e a *Declaration of Rights* (1689) definiu o equilíbrio entre Parlamento e Coroa, estabelecendo, entre outros direitos, o de petição (item 5), a proibição de penas cruéis e desproporcionais (item 10) e a vedação de confisco de bens sem condenação (item 12).

os como imprescritíveis e dignos da proteção do poder público, independentemente da nacionalidade ou condição social.

Embora o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais tenha avançado significativamente, permanecia o desafio da sua concretização efetiva. Nesse contexto, a criação da Organização das Nações Unidas marcou um novo momento histórico com a adoção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem[19].

Entre as suas disposições mais relevantes para a consolidação da efetividade da justiça, destacam-se:

a) a igualdade perante a lei e a proteção contra qualquer forma de discriminação contrária à Declaração (art.º 7.º);
b) o direito a um recurso efetivo perante as jurisdições nacionais competentes contra atos que violem direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei (art.º 8.º);
c) a garantia de um processo equitativo, com julgamento por tribunal independente e imparcial (art.º 10.º);
d) a presunção de inocência, a publicidade processual e o direito à ampla defesa (art.º 11.º);
e) o dever do Estado de assegurar estrutura institucional adequada à proteção dos direitos e liberdades fundamentais, garantindo a reparação em caso de violação (art.º 28.º).

Após a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a consagração da justiça como um direito humano fundamental e universal foi reforçada por diversos instrumentos internacionais, entre os quais se destacam, em âmbito europeu, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000).[20]

No âmbito nacional, o reconhecimento dos direitos fundamentais tornou-se realizável e concreto a partir da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 que, segundo a perceção de Canotilho e Moreira (2007, p. 296) superou [...] "a concepção historicamente esgotada das constituições liberais" e constituiu um [...] "*conjunto unitário e complexo de direitos fundamentais*", ao abranger além dos direitos primários e básicos, os direitos de

[19] Embora a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) não possua caráter juridicamente vinculativo, o seu valor normativo e político é amplamente reconhecido. A Declaração estabeleceu parâmetros universais de proteção da dignidade humana e serviu de modelo para a elaboração de diversos tratados internacionais, além de inspirar constituições nacionais que incorporaram em seus catálogos de garantias os direitos humanos fundamentais. Dessa forma, tornou-se um referencial ético e jurídico para os Estados-membros da ONU na construção dos respetivos sistemas de proteção dos direitos da pessoa humana.

[20] A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) reforçaram, no contexto europeu, a proteção judicial efetiva dos direitos fundamentais, instituindo mecanismos supranacionais de controlo e responsabilidade dos Estados.

participação política, os direitos dos trabalhadores, os direitos sociais, económicos e culturais, mostrando-se também inovadora pela normatização de direitos da quarta geração, como o direito do consumidor (art.º 81.º, alínea m)) e o direito a um meio ambiente equilibrado (art.º 66.º).

O direito de acesso ao direito e à justiça, positivado no artigo 20.º da CRP de 1976, limitava-se a garantir o acesso aos tribunais, prevendo de forma genérica que a insuficiência económica não poderia constituir impedimento para a defesa dos direitos, contudo, sem considerar os demais aspetos que compõem a tutela efetiva dos direitos e garantias fundamentais.

Em relação as alterações que ampliaram e aperfeiçoaram o direito de acesso à justiça, ressaltam-se as revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997. A primeira revisão adicionou o direito à informação e à proteção jurídica - mantendo o mesmo texto da versão anterior (1976) - e transferiu a previsão do direito de resistência para um artigo próprio (art.º 21.º). A revisão de 1989 trouxe uma conceção mais detalhada e completa do direito de acesso à justiça, demonstrada pela inclusão dos direitos à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário (art.º 20.º, n.º 2). Quanto à última revisão (1997), leva-nos a trata-la como a mais relevante para a garantia de efetivação da tutela jurisdicional, visto que, complementa e solidifica o direito de acesso ao direito e à justiça com a previsão de celeridade, prioridade e equitatividade nos processos e procedimentos judicias, assim como a introdução do direito de fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade (art.º 20.º, n.ºs 2, 4, 5).

Em síntese, o percurso histórico da justiça revela um processo longo e complexo de afirmação, no qual a ideia de justo foi sendo gradualmente convertida em direito e, posteriormente, em garantia fundamental. Tal como os demais direitos humanos, o direito à justiça desenvolveu-se em meio a crises, reivindicações e transformações sociais que impulsionaram o reconhecimento da dignidade humana como valor jurídico supremo e parâmetro de legitimação do poder político e jurídico.

De uma conceção abstrata, relativa e restrita a determinados grupos sociais, o acesso à justiça evoluiu até consolidar-se como um direito humano universal, inerente a todas as pessoas. Mais do que um princípio de natureza meramente formal, passou a constituir o meio indispensável para a proteção efetiva dos direitos, liberdades e garantias, assumindo-se como condição essencial para a concretização do Estado de Direito. Contudo, essa evolução histórica evidencia que a afirmação normativa do acesso à justiça nem sempre se traduziu na sua realização prática em condições de igualdade, circunstância que torna indispensável a análise

crítica dos obstáculos que continuam a limitar a sua efetividade, tema que será desenvolvido na subseção seguinte.

2.3 O direito de acesso à justiça como um direito fundamental

A análise dos direitos fundamentais exige atenção especial, dada a amplitude do seu conteúdo e a pluralidade de conceções doutrinárias que envolvem a sua natureza e eficácia. Mais do que simples proclamações normativas, esses direitos integram a estrutura axiológica do Estado contemporâneo e constituem o parâmetro essencial de validade de toda a ordem jurídica. No contexto português, a Constituição estabelece um sistema coerente de direitos, liberdades e garantias, bem como de direitos económicos, sociais e culturais, reconhecendo a todos os cidadãos a titularidade e a exigibilidade desses direitos perante o Estado.

A previsão constitucional, contudo, não basta para a sua realização plena dos direitos garantidos. A efetividade dos direitos fundamentais requer a atuação positiva do Estado, que assume o dever de garantir a sua proteção e concretização prática.

De forma a assegurar essa eficácia, o Estado assume a função garantidora de zelar ativamente pela proteção dos direitos e liberdades que integram a ordem constitucional.[21]

Tal dever, expressamente previsto no art.º 9.º, alínea b), da CRP, manifesta-se tanto pelo respeito aos direitos garantidos, quanto pela criação de mecanismos destinados à defesa em casos de ameaça e/ou violações, seja o ato lesivo de autoria do próprio Estado ou de quaisquer indivíduos (incluindo pessoas coletivas/jurídicas).

Nessa perspetiva e investido do poder de coação, o Estado exerce a função de jurisdição que, no entendimento de Silva (2005, p. 553)[22] compreende a competência dos órgãos do Poder Judiciário para compor conflitos de interesse por meio de processos judiciais.

De modo semelhante, Didier Jr. (2015, p. 153)[23] conceitua a jurisdição como atribuição de terceiro imparcial que, ao representar o Poder jurisdicional do Estado, realiza o Direito no caso concreto ao reconhecer, efetivar ou proteger o direito tutelado, proporcionando a solução do conflito mediante [...] “decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível”.

---

[21] O dever do Estado de proteger os direitos fundamentais não se limita aos expressamente previstos na Constituição. Nos termos do art.º 16.º, da CRP, essa proteção estende-se aos direitos reconhecidos em leis, convenções internacionais e princípios gerais do Direito, refletindo a natureza aberta e evolutiva do catálogo constitucional.

[22] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 553.

[23] DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual, parte geral e processo de conhecimento.* 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 153.

Diante da incumbência do Estado de desenvolver uma estrutura capaz de tutelar os direitos subjetivos, – a qual designamos jurisdição – faz-se imperioso garantir que tal estrutura proporcione a todos o devido acesso e utilização, de maneira que a tutela dos direitos não seja apenas formalizada, mas concreta e realizável.

Partindo dessa premissa, a garantia de acesso à justiça, de forma ampla, consagra-se como o cerne da efetivação de todos os direitos e da manutenção da ordem constitucional e do equilíbrio institucional do Estado Democrático de Direito. Desde já, salientamos que o direito de acesso à justiça comporta em si princípios e direitos primordiais para a sua efetivação e não atende somente aos direitos fundamentais, como também se estende a todos os direitos e interesses protegidos por lei. A fim de corroborar com essa conceção, acrescentamos a lição de Canotilho e Moreira (2007, p. 409)[24] que aduz o direito de acesso à justiça como [...] "um corolário lógico do monopólio tendencial da solução dos conflitos por órgãos do Estado ou dotados de legitimação pública, da proibição da autodefesa e das exigências de paz e segurança jurídicas".

Na Constituição da República Portuguesa, o artigo 20.º dispõe sobre a proteção dos direitos e a garantia de acesso ao direito. Atentamos para o reconhecimento do direito de acesso à justiça tendo como sinônimo no texto constitucional o acesso ao direito e aos tribunais (art.º 20.º, n.º 1, da CRP), o primeiro termo compreende, na visão de Canotilho e Moreira (2007, p. 408) o acesso por meio das "vias não jurisdicionais"[25]; quanto à referência aos tribunais, remete-nos ao recurso ao sistema jurisdicional como principal meio de se fazer valer o Direito, dado o monopólio estatal do Poder de jurisdição.

Ainda no n.º 1 do mencionado artigo - assim como nos números seguintes -, é explicitada a aplicação do princípio de igualdade ao atribuir a todas as pessoas (individuais e coletivas) o direito de acesso à justiça para a proteção dos direitos tutelados por lei - sejam estes interesses individuais ou coletivos/difusos -, destacando-se que a insuficiência económica não pode constituir impedimento para o exercício da garantia de acesso conforme previsão constitucional.

O direito à informação e as consultas jurídicas, assim como o direito ao patrocínio judiciário (art.º 20.º, n.º 2, da CRP), constituem importantes respostas as barreiras - das quais trataremos na próxima subseção - que dificultam o acesso à justiça. Complementarmente, ao

---

[24] CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. v. I, p. 409.

[25] *Id.* p. 408. Canotilho afirma que o direito de acesso ao direito por vias não-jurisdicionais abrange serviços que tratam do direito como a consulta de informações jurídicas junto dos serviços públicos, como sucede, por exemplo, nas Lojas do Cidadão.

final do referido n.º 2, o texto determina que todos possam ser acompanhados por um advogado perante qualquer autoridade e, portanto, auxiliados pela qualificação técnica do profissional.

Entre os preceitos de maior expressividade para o direito de acesso à justiça, destacam-se o direito à decisão da causa em prazo razoável e o processo equitativo (art.º 20º, n.º 4, da CRP) como garantias intrínsecas ao processo judicial.

O primeiro direito destacado, alude ao princípio da efetividade, garantindo que a decisão do caso concreto seja emitida tempestivamente, sem protelações injustificadas e desarrazoadas que prolonguem o conflito, de forma a relegar a solução que reconheceria/efetivaria o direito (objeto do caso concreto). Cabendo ainda salientar que o tardamento da decisão judicial, além de debilitar o direito à tutela jurisdicional efetiva, acarreta, em muitas situações jurídicas, graves prejuízos - alguns irreparáveis - ao indivíduo parte da ação e sujeito de direitos.

Quanto ao direito a um processo equitativo, este corresponde em síntese à conformidade do processo judicial na totalidade de sua estrutura legal, procedimental - em todas as fases - aos princípios que asseguram a realização de um processo justo e igualitário, como o direito de defesa, o direito ao contraditório, a garantia de igualdade processual (paridade de armas) e a imparcialidade do juiz.

Ao final do artigo 20.º, da CRP, o n.º 5 reitera a efetivação da tutela jurisdicional como forma de proteção aos direitos assegurados legalmente. A norma clarifica que o sistema de jurisdição deve ser instrumentalizado de modo que esteja apto a tutelar efetiva e integralmente os direitos do indivíduo. A efetividade da tutela demanda a criação e/ou adaptação dos procedimentos e recursos judiciais para que, com a devida celeridade e prioridade, protejam os direitos e atendam as demandas em tempo hábil.

> Diante de todo o exposto, consideramos que o direito de acesso à justiça apresenta uma natureza multidimensional, cuja efetividade depende da conjugação de diversos princípios estruturantes do Estado de Direito. A tutela jurisdicional plena concretiza-se na articulação simultânea de garantias como a igualdade, a imparcialidade, a tempestividade e a efetividade, cumprindo o verdadeiro sentido do acesso à justiça como direito fundamental, destinado não apenas a permitir a reivindicação de direitos, mas a garantir a sua realização concreta no plano jurídico e social.
>
> Todavia, a consagração constitucional dessas garantias não assegura, por si só, a sua fruição em condições de igualdade, impondo a análise crítica dos fatores económicos,

processuais e institucionais que podem limitar ou condicionar o exercício efetivo desse direito, questão que será desenvolvida na subseção seguinte.[26]

2.4 As barreiras de acesso à Justiça em Cappelletti e Garth

O acesso à justiça constitui uma garantia humana fundamental que congrega princípios e direitos essenciais à concretização da própria justiça. A sua natureza é intrinsecamente multidimensional, pois envolve não apenas a realização desses princípios e direitos, mas também a identificação e a superação das barreiras que limitam a sua efetividade. Com o propósito de examinar de modo aprofundado tais obstáculos e propor soluções para mitigá-los, Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram o Projeto Florença, cuja síntese teórica se encontra na obra Acesso à Justiça (1988)[27], referência central para a presente subseção.

O estudo revelou-se determinante para a compreensão das dificuldades de acesso aos mecanismos de tutela jurisdicional e para a formulação de medidas capazes de garantir a efetividade do direito de acesso à justiça.

Ao decorrer da presente subseção dissertaremos sobre a teoria das ondas de Cappelletti e Garth, de modo a correlacionar a estrutura de acesso à justiça em Portugal com as soluções apresentadas em cada onda no estudo "Acesso à justiça" (1988). Dado que o tema do nosso trabalho versa essencialmente sobre os métodos alternativos de litígios como meios de acesso à justiça no Direito tributário, direcionaremos o enfoque da análise para a primeira e terceira ondas. Com isto, pretendemos esclarecer como o direito de acesso à justiça pode tornar-se efetivo e se os mecanismos de acesso à justiça portugueses - bem como os princípios e normas conexas - possibilitam à efetividade dessa garantia humana fundamental.

Segundo Cappelletti e Garth (1988), a efetividade do acesso à justiça alcançaria o estado de perfeição se compreendesse integralmente a igualdade de armas, de maneira tal que todas as diferenças - alheias ao Direito - entre as partes fossem eliminadas. Partindo da conceção que inexiste igualdade perfeita, os autores identificaram quais são os óbices ao acesso à justiça e elaboraram soluções de acordo com os tipos de barreira, agrupando-as essencialmente da seguinte forma:

a) custos relacionados as demandas judiciais;
b) as diferenças entre as partes, nomeadamente a capacidade económica, o nível de informação sobre seus direitos e como reivindica-los e a experiência com litígios judiciais;

[26] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
[27] *Id*. p. 92-95

c) a dificuldade de reivindicação dos direitos difusos e coletivos pelos indivíduos, dada a tutela insatisfatória do Estado.

De acordo com a teoria das ondas, as soluções para as barreiras de acesso à justiça representam três ondas, divididas de acordo com a ordem em que foram propostas e/ou implementadas. A primeira onda consiste na assistência judiciária; a segunda onda refere-se as mudanças procedimentais e processuais que possibilitam as reivindicações dos direitos difusos e coletivos por particulares; já a terceira onda, denominada também "*enfoque de acesso à justiça*", engloba as duas primeiras ondas e demais soluções que compreendem o acesso à justiça por novas óticas.[28]

No contexto português, os ideais da primeira onda, centrada na assistência judiciária, manifestam-se nas medidas destinadas a garantir que a insuficiência económica não constitua obstáculo ao exercício do direito de ação. Essa fase traduz-se na criação de instrumentos públicos de apoio jurídico e patrocínio forense, assegurando a todos o acesso efetivo aos tribunais, independentemente da sua condição financeira.

Os primeiros marcos normativos da assistência judiciária em Portugal remontam à década de 1970, com a Lei n.º 7/70 e o Decreto-Lei n.º 562/70, que aprovaram o Regulamento de Assistência Judiciária aplicável aos tribunais ordinários. À época, o regime tinha natureza estritamente subsidiária, destinado a casos de manifesta carência económica e limitado ao patrocínio forense gratuito em juízo, traduzindo uma conceção restrita e essencialmente processual do instituto.

A reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de dezembro, ampliou significativamente o seu alcance, incluindo novas modalidades de apoio, como a consulta e a informação jurídicas, e consagrando uma perspetiva mais abrangente de acesso ao direito, que passa a abranger não apenas a defesa em tribunal, mas também a orientação jurídica preventiva.

O regime atualmente vigente encontra-se previsto na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, que transpôs para o ordenamento português a Diretiva 2003/8/CE do Conselho da União Europeia e estabelece que "ninguém pode ser impedido ou limitado no exercício ou defesa dos seus direitos por insuficiência de meios económicos".[29]

O sistema passou, assim, a compreender um conjunto integrado de prestações, como a isenção ou redução de custas, a nomeação e pagamento de advogado, a consulta jurídica e outros meios de apoio material ao exercício da cidadania. De maneira que a abrangência

[28] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 31.
[29] *Cf.* art.º 1.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2004 de 29 de julho.

material do regime se estendeu aos litígios civis, penais, laborais, administrativos e fiscais, bem como a procedimentos extrajudiciais quando legalmente previstos, refletindo uma conceção mais ampla de acesso à justiça.

Do ponto de vista estrutural, a assistência judiciária portuguesa adota um modelo misto, de natureza pública e gestão administrativa: o Estado assegura o financiamento e a regulamentação do regime, cabendo à Ordem dos Advogados a designação e acompanhamento dos profissionais que prestam o serviço; o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça e a Direção-Geral da Administração da Justiça exercem funções de supervisão e gestão administrativa, assegurando a articulação entre os órgãos públicos e os profissionais envolvidos; e à Segurança Social compete receber os pedidos e decidir sobre a concessão de proteção jurídica.

Entre as principais características do regime destacam-se:

a) a acessibilidade universal, garantindo que qualquer cidadão – nacional ou estrangeiro – com residência legal em Portugal possa requerer o benefício;
b) a pluralidade de modalidades de apoio, que inclui desde a consulta jurídica preventiva até a representação processual integral;
c) o critério económico objetivo, aferido com base nos rendimentos e encargos do requerente, conforme parâmetros legais;[30] e
d) a garantia de independência funcional dos advogados oficiosos, que exercem a representação no interesse exclusivo do beneficiário, com remuneração custeada pelo Estado.[31]

Em contexto contemporâneo, a assistência judiciária tem sido objeto de reformas voltadas à modernização e à eficiência. Os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[32] sobre a transformação da justiça em Portugal destacam o esforço de digitalização e simplificação dos procedimentos de pedido e concessão do apoio judiciário, visando torná-lo mais célere e transparente.

[30] O acesso ao apoio judiciário depende da demonstração de insuficiência económica, calculada com base nos rendimentos, património e encargos do requerente, segundo parâmetros definidos nos arts. 6.º a 10.º da Lei 34/2004 e regulamentados pela Portaria n.º 10/2008.

[31] Nos termos do art.º 35.º da Lei 34/2004, os advogados designados oficiosamente exercem a representação com plena independência técnica, em defesa exclusiva dos interesses do beneficiário, sendo remunerados pelo Estado segundo tabela aprovada pela Ordem dos Advogados.

[32] A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é uma entidade internacional dedicada à promoção de políticas públicas eficazes, funcionando como fórum de cooperação e centro de produção de conhecimento comparado, com o objetivo de estabelecer padrões internacionais e apoiar os países na construção de sociedades mais justas e sustentáveis.

Ainda assim, a progressiva informatização dos tribunais e a desmaterialização dos processos impõem, contudo, novos desafios à efetividade do regime, especialmente no que se refere à inclusão digital dos beneficiários e à manutenção da proximidade entre cidadão e sistema de justiça.

A segunda onda identificada por Cappelletti e Garth traduz-se na construção de um modelo de justiça orientado não apenas à proteção de interesses individuais, mas também à salvaguarda de bens jurídicos de natureza transindividual, cuja titularidade é compartilhada por grupos, categorias ou pela coletividade em geral.

O reconhecimento normativo dos direitos coletivos e difusos em Portugal consolidou-se, em grande medida, a partir da Constituição da República Portuguesa de 1976, documento fundacional da democracia portuguesa. O artigo 52.º, n.º 3, da Constituição estabelece expressamente o direito de ação popular[33], conferindo a todos os cidadãos, individualmente ou através de associações, o poder de promover ações destinadas à defesa de bens e valores como a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, o patrimônio cultural e o consumo de bens e serviços.

Tal disposição constitucional constitui o alicerce da tutela coletiva no ordenamento jurídico português, ao afirmar que "é conferido a todos o direito de ação popular para defesa dos interesses referidos, nos termos da lei".

Além da ação popular, estão previstos outros mecanismos complementares de tutela coletiva, como as ações em matéria de ambiente (Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 19/2014), de consumo (Lei de Defesa do Consumidor, Lei n.º 24/96) e as ações coletivas administrativas (CPTA, Lei n.º 15/2002). Tais instrumentos refletem a opção constitucional por uma justiça participativa e inclusiva, que reconhece o cidadão como agente de defesa dos bens comuns e reforça o princípio da solidariedade social no Estado de direito democrático.

No que concerne à atuação do indivíduo, o ordenamento jurídico português adota um modelo aberto e inclusivo de legitimação ativa, que permite a qualquer cidadão promover a defesa de interesses difusos e coletivos, independentemente de comprovação de interesse pessoal direto.

Essa amplitude de legitimidade é complementada pela possibilidade de atuação de associações, fundações e entidades públicas com fins estatutários compatíveis com a natureza

[33] A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, regulamenta o exercício do direito de ação popular, delimitando a legitimidade ativa, os bens jurídicos protegidos e o respetivo procedimento. Nos termos do seu artigo 1.º, a ação pode ser proposta "por qualquer cidadão, bem como por associações e fundações que defendam os interesses em causa, independentemente de interesse direto na demanda", superando a conceção clássica de legitimidade processual fundada no interesse pessoal e direto.

dos interesses tutelados. O indivíduo pode, portanto, reivindicar direitos coletivos de duas formas principais: diretamente, por meio do exercício do direito de ação popular; ou indiretamente, por intermédio de entidades representativas, que atuam em seu nome e em defesa do interesse comum.

A terceira onda propõe que "acesso à justiça" seja compreendido não apenas como acesso ao direito ou acesso a tribunais, mas como concretização do direito de todos a uma justiça efetiva, o que implica atendimento, equidade, qualidade, celeridade e eficiência no serviço de justiça. Essa mudança de paradigma exige que as políticas de acesso à justiça considerem tanto o meio (procedimento/instituição) quanto o fim (resultado justo).

Outra proposta central é reformar procedimentos judiciais e as instituições para diminuir barreiras de acesso, sejam barreiras financeiras (custas, honorários), barreiras processuais (linguagem técnica, formalismo, complexidade), ou barreiras institucionais (longos prazos, falta de representação, distância geográfica). A terceira onda promove a ideia de que não basta garantir direito formal ao processo, mas melhorar a efetividade e a praticabilidade desse acesso.

As reformas processuais implementadas em Portugal alinham-se aos três eixos propostos por Cappelletti e Garth na sua terceira onda de acesso à justiça: a desformalização dos procedimentos, a diversificação dos mecanismos de resolução de conflitos e a ênfase na efetividade do resultado, em detrimento do mero acesso formal aos tribunais.

No âmbito civil, o Código de Processo Civil (CPC) de 2013[34] representou uma das mais profundas transformações do sistema procedimental português. Entre as suas inovações, destacam-se a simplificação e unificação das ações declarativas, a gestão processual ativa pelo juiz, a valorização da oralidade e a redução de formalismos excessivos. O diploma reforçou ainda a informatização e tramitação eletrónica, através do sistema Citius[35], introduzindo maior celeridade e eficiência processual.

No contencioso administrativo, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)[36], seguiu orientação semelhante. O diploma introduziu ações administrativas especiais e de responsabilidade civil pública com prazos reduzidos e rito simplificado, além de tutelas de urgência, como as providências cautelares e a tutela antecipada. Também ampliou a legitimação ativa para defesa de direitos difusos e coletivos (art.º 9.º), permitindo que cidadãos e associações

[34] Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

[35] O Citius é o sistema informático de gestão processual dos tribunais judiciais, criado no âmbito do Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, com o objetivo de permitir a tramitação eletrónica dos processos, o envio de peças processuais, a consulta de informações judiciais e a notificação eletrónica das partes, promovendo a celeridade e a desburocratização da justiça.

[36] Aprovado pela Lei n.º 15/2002 e reformado pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

demandem o Estado em matérias de interesse público. A adoção do princípio da informalidade, segundo o qual os atos processuais devem ser adequados à finalidade e não invalidados por vícios meramente formais, reforçou a desburocratização do processo administrativo.

Complementarmente, outras medidas reforçaram a aproximação entre o cidadão e o sistema de justiça, como a expansão do acesso eletrónico à justiça (Citius, Sitaf, Balcão Único de Justiça)[37], a simplificação das custas processuais (Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro), o aperfeiçoamento da assistência judiciária gratuita (Lei n.º 34/2004, de 24 de julho) e iniciativas de linguagem clara nos atos judiciais promovidas pela DGPJ. Destacam-se ainda os programas de mediação penal e juvenil, integrados na política de justiça restaurativa, que ampliam as vias de resolução consensual de litígios e reforçam o papel pedagógico e social da justiça.

O conjunto dessas reformas traduz a passagem de um modelo formal e hierarquizado para um sistema mais participativo e orientado à realização concreta dos direitos, no qual o processo deixa de ser um fim em si mesmo para assumir função instrumental. Todavia, à luz da análise de Cappelletti e Garth, tal evolução não elimina, por si só, as barreiras estruturais ao acesso à justiça, mas antes desloca o debate para a necessidade de respostas diferenciadas a obstáculos económicos, procedimentais e institucionais que continuam a limitar a efetividade da tutela jurisdicional. É neste contexto que os meios alternativos de resolução de litígios (MARL) assumem relevo, enquanto instrumentos destinados a mitigar tais barreiras e a complementar a jurisdição estatal, aspeto que será examinado na seção seguinte.

[37] O SITAF (Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais) é a plataforma eletrónica que assegura a tramitação digital dos processos nas jurisdições administrativa e fiscal, prevista no Decreto-Lei n.º 118/2008, de 4 de julho, e regulamentada pela Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro, permitindo a submissão eletrónica de petições, recursos e notificações, bem como o acesso público às decisões. Já o Balcão Único de Justiça constitui uma interface integrada de atendimento e gestão processual, que visa simplificar o contacto entre cidadãos, advogados e tribunais, permitindo o acompanhamento online de processos e a prática de atos processuais eletrónicos. O serviço foi implementado gradualmente no quadro do Plano de Ação Justiça + Próxima (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto), sob coordenação da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

Com o desenvolvimento da ordem social, o poder de composição dos conflitos foi progressivamente concentrado nas mãos do Estado, que assumiu a função de pacificar as relações sociais e preservar o bem comum mediante a imposição de decisões jurisdicionais. A jurisdição estatal, ao substituir a vontade das partes pela determinação de um terceiro imparcial, constitui expressão típica do monopólio estatal da justiça. Contudo, o sistema jurídico formal, estruturado sob uma ótica positivista e centralizadora, revela-se insuficiente para responder às exigências de uma sociedade plural, dinâmica e marcada por múltiplas formas de conflito.

A crise do modelo tradicional de justiça decorre de diversos fatores interligados: a morosidade processual, a sobrecarga do Poder Judiciário, a complexidade crescente das relações sociais e económicas e, sobretudo, a distância entre o cidadão e o processo decisório. O Direito estatal, quando reduzido à mera aplicação normativa, tende a produzir soluções formais que nem sempre satisfazem os interesses materiais das partes nem promovem uma pacificação efetiva. Essa limitação evidencia a necessidade de novas vias de tratamento dos litígios, capazes de combinar a segurança jurídica com a participação ativa dos sujeitos na construção da solução.

Como observa Gouveia (2015), o reconhecimento de que o sistema de justiça já não consegue, por si só, absorver toda a conflitualidade social impulsionou o desenvolvimento de meios alternativos de resolução de litígios, enquanto resposta institucional à ineficácia e ao distanciamento do modelo jurisdicional tradicional. Esses métodos emergem, assim, como instrumentos de democratização e pluralização da justiça, nos quais as partes recuperam protagonismo na definição das soluções e a intervenção estatal cede espaço à autonomia privada e ao diálogo social.[38]

Sob essa perspetiva, propôs-se uma classificação tripartida dos meios alternativos de resolução de litígios, que permite compreender a diversidade e a função de cada mecanismo:

a) quanto à natureza da adesão, distinguem-se os meios voluntários – como a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem voluntária – dos meios obrigatórios, entre os quais se incluem a arbitragem necessária e determinadas matérias submetidas aos Julgados de Paz, cuja competência é definida por lei;
b) quanto à forma de decisão, os mecanismos podem ser adjudicatórios ou consensuais. Os primeiros, a exemplo da arbitragem, atribuem o poder decisório a um terceiro, ao passo que

[38] GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p.29-32.

os segundos, como a mediação e a conciliação, visam à obtenção de um acordo diretamente pelas partes, preservando a autonomia decisória sobre o litígio;

c) quanto à perspetiva de tratamento do conflito, podem ainda ser classificados como centrados nos direitos – orientados pela aplicação do direito objetivo, típico dos tribunais e da arbitragem – ou centrados nos interesses, nos quais prevalece a pacificação e a restauração das relações sociais, como ocorre na mediação facilitadora.

Essas distinções revelam que a resolução alternativa de litígios não constitui um bloco uniforme, mas antes um conjunto articulado de mecanismos jurídicos e sociais, adaptáveis à natureza do conflito e às necessidades das partes.

A incorporação desses mecanismos reflete a evolução do pluralismo jurídico também no âmbito processual, permitindo a coexistência de diferentes formas de resolução – mediação, conciliação e arbitragem – como vias complementares e não excludentes da jurisdição. Trata-se, portanto, de um movimento de descentralização da justiça, que reconhece a legitimidade de formas consensuais e cooperativas de pacificação social, sem abdicar dos princípios constitucionais da legalidade e da tutela jurisdicional efetiva.

A aplicação exclusiva da jurisdição estatal, sem oferecer alternativas adequadas à natureza e à complexidade de cada litígio, marginaliza a participação do cidadão e compromete a efetividade da justiça. Em contrapartida, os métodos alternativos de resolução de conflitos podem proporcionar soluções mais céleres, flexíveis e ajustadas à realidade concreta das partes, contribuindo para a concretização do acesso ao direito enquanto dimensão do Estado de Direito democrático. Dito isso, nas subseções seguintes, serão analisadas as principais modalidades destes mecanismos com destaque para as suas características, fundamentos normativos e aplicação no contexto português.

3.1 Mediação

A mediação, enquanto instrumento de resolução de conflitos, traduz-se num procedimento voluntário, confidencial e cooperativo em que as partes consentem em buscar uma solução para o litígio com a assistência de um terceiro imparcial, o mediador.[39] Trata-se de um método

[39] A definição de mediação dada pela Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, compreende a junção das alíneas a) e b), do art.º 2.º, a saber: *a) «Mediação» a forma de resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos; b) «Mediador de conflitos» um terceiro, imparcial e independente, desprovido de poderes de imposição aos mediados, que os auxilia na tentativa de construção de um acordo final sobre o objeto do litígio.* Encontramos outra definição na Diretiva 2008/52/CE Parlamento Europeu e do Conselho, art.º 3.º, alíneas a) e b), a qual transcrevemos: «Mediação», um processo estruturado, independentemente da sua designação ou do modo como lhe é feita referência, através do qual duas ou mais

consensual, que se distingue pela ausência de poder decisório do mediador e pela centralidade das partes no processo de construção da solução.

Caracterizada pelo protagonismo dos interessados e pela flexibilidade procedimental, a mediação permite alcançar soluções mais céleres, menos onerosas e socialmente adequadas do que aquelas obtidas pela via judicial tradicional, contribuindo para a restauração do diálogo e para a pacificação das relações sociais.

Este instrumento alternativo de resolução de conflitos visa restabelecer a comunicação entre as partes e facilitar a identificação de interesses comuns, de modo que a solução resulte da vontade conjunta dos envolvidos, e não da imposição de um juízo externo. Nesse sentido, o mediador atua como um facilitador do diálogo e da compreensão mútua, promovendo um ambiente que favorece a construção de acordos sustentáveis e legitimados pelas próprias partes.

A adesão dos cidadãos aos métodos alternativos de resolução de litígios – entre os quais a mediação assume papel central – depende não apenas dos benefícios práticos que oferecem, como a economia de tempo e custos, mas também da confiança e segurança jurídica que inspiram, elementos estes que devem ser equivalentes aos atribuídos aos processos judiciais.[40]

Diante da necessidade de procedimentalização e garantia de segurança, a Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[41] estabeleceu medidas relativas à mediação em matéria civil e comercial, assegurando a sua qualidade e a execução dos acordos alcançados. Tal diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico português e serviu de base para a normatização da mediação pública e privada, atualmente regulada pela Lei n.º 29/2013, de 19 de abril (Lei de Mediação), que consolidou oficialmente a estrutura jurídica e institucional do sistema de mediação em Portugal.[42]

---

partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo sobre a resolução do seu litígio com a assistência de um mediador. Este processo pode ser iniciado pelas partes, sugerido ou ordenado por um tribunal, ou imposto pelo direito de um Estado-Membro. Abrange a mediação conduzida por um juiz que não seja responsável por qualquer processo judicial relativo ao litígio em questão. Não abrange as tentativas do tribunal ou do juiz no processo para solucionar um litígio durante a tramitação do processo judicial relativo ao litígio em questão. «Mediador», uma terceira pessoa a quem tenha sido solicitado que conduza uma mediação de modo eficaz, imparcial e competente, independentemente da denominação ou da profissão dessa pessoa no Estado-Membro em causa e da forma como ela tenha sido designada ou de como tenha sido solicitada a conduzir a mediação.

[40] GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015.

[41] A Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, tem por objetivo facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios em matéria civil e comercial e promover a utilização da mediação nos Estados-Membros da União Europeia. O diploma estabelece princípios relativos à qualidade da mediação, à execução dos acordos obtidos, à suspensão dos prazos de prescrição e caducidade durante o procedimento e à confidencialidade das comunicações.

[42] A introdução institucional da mediação no ordenamento jurídico português antecede a Lei da Mediação, tendo ocorrido, de forma sistematizada, com a criação dos Julgados de Paz, por meio da Lei n.º 78/2001, de 13 de julho. Nesse contexto, a mediação foi prevista como fase facultativa do processo (arts. 49.º a 56.º), sendo precedida, após o início da instância e na ausência de oposição das partes, por uma fase de pré-mediação destinada à prestação de informações sobre o procedimento e à aferição da vontade dos intervenientes em tentar alcançar um acordo por esse meio.

Na definição de mediação dada pelo art.º 2.º, alínea a, da Lei de Mediação (LM), já estão presentes elementos caracterizadores deste instrumento. O primeiro que destacamos é a voluntariedade, princípio que condiciona o processo de mediação ao consentimento das partes. Durante todo o procedimento, qualquer uma das partes - ou ambas - pode revogar o consentimento dado anteriormente para a participação na mediação, sendo da responsabilidade destas todas as decisões tomadas no âmbito de tal processo. O procedimento mediador inicia-se a pedido das partes, antes do litígio ser apresentado em tribunal, ou através de remessa do processo em curso, por determinação judicial, para a mediação.[43]

Em consonância com o princípio da executoriedade, os acordos firmados na mediação possuem força executiva e não necessitam de homologação, quando a lei assim não exija e, se forem cumpridos os requisitos dispostos no art.º 9.º, n.º 1.º, da Lei da Mediação.[44]

A figura do mediador centraliza outros princípios primordiais para a mediação. O mediador deve manter a confidencialidade sobre todas as informações que obtiver acesso por meio do procedimento, mantendo o equilíbrio na participação das partes e tratando-as com equidade e imparcialidade. O papel do mediador, como o terceiro imparcial que auxilia as partes na busca pela solução do conflito, implica formação específica e a sujeição às determinações da Lei da Mediação, em obediência aos princípios da competência e responsabilidade. Destaca-se aqui a abnegação de valores e convicções pessoais, além de quaisquer interesses externos que possam obstar a independência na atuação deste profissional. A salvaguarda da imparcialidade, independência e isenção demandadas pela função, obrigam o mediador a informar todas as circunstâncias que possam comprometer tais deveres.

Outro ponto relevante refere-se à ausência de poderes de imposição do mediador, característica que conduz, em termos gerais, à qualificação da mediação portuguesa como um modelo de natureza facilitadora. Nesse enquadramento, o mediador atua como terceiro imparcial que promove o diálogo entre as partes, sem intervir no mérito do litígio ou impor soluções, em consonância com a valorização da autonomia decisória e da neutralidade do procedimento.

---

[43] Nos termos do art.º 273.º do CPC, o juiz pode encaminhar as partes para mediação sempre que entenda ser possível a resolução consensual do litígio. Todavia, mesmo nessa hipótese de remessa judicial, prevalece o princípio da voluntariedade previsto na Lei n.º 29/2013, uma vez que a mediação apenas se inicia mediante o consentimento expresso de ambas as partes. Assim, a recusa expressa de qualquer delas constitui impedimento à remessa e obsta ao prosseguimento do procedimento mediativo.

[44] A legislação não é clara quanto ao modo em que se dará a verificação dos pressupostos exigidos para que o acordo possua força executiva. Entretanto, dado que o mediador é o responsável por conduzir o processo de mediação e, por regra geral, assina o acordo juntamente com as partes, deduz-se que a referida verificação também está incluída nas responsabilidades do mediador. Conclusão corroborada pelo Parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público sobre a Proposta de Lei n.º 116/XII.

A doutrina, contudo, não é inteiramente pacífica quanto aos limites dessa atuação, distinguindo entre mediação facilitadora e mediação interventora, esta última admitindo que o mediador formule sugestões de acordo sem caráter vinculativo. Ainda que o ordenamento jurídico português privilegie claramente o modelo facilitador, tal debate evidencia que a definição do papel do mediador constitui um dos pontos sensíveis do instituto, exigindo equilíbrio entre neutralidade, autonomia das partes e eficiência do mecanismo de resolução consensual.[45]

O artigo 11.º da Lei da Mediação estabelece que "podem ser objeto de mediação os litígios em matéria civil e comercial que, enquadrando-se nessas matérias, respeitem a interesses de natureza patrimonial". Para a delimitação da mediabilidade, o legislador não se limita ao caráter patrimonial do interesse em causa, considerando igualmente a disponibilidade do direito objeto do litígio. Desse modo, ainda que não esteja em causa um interesse patrimonial direto, são mediáveis os litígios que envolvam direitos relativamente disponíveis, desde que as partes possam deles dispor livremente.[46]

No mesmo diploma, o art.º 12.º introduz a figura da convenção de mediação, um acordo prévio entre as partes, geralmente de natureza contratual, que estipula a submissão de eventuais litígios à mediação como primeiro meio de resolução da controvérsia surgida no âmbito da relação jurídica que as vincula. Para que a convenção seja válida, é necessário que assuma forma escrita e tenha por objeto matéria mediável, em conformidade com o art.º 11.º, da LM.

Caso uma das partes ajuíze ação judicial relativa à questão abrangida por uma convenção de mediação, sem antes recorrer ao procedimento acordado, o juiz, a requerimento do réu, deve suspender a instância e remeter o processo à mediação, assegurando o cumprimento do compromisso livremente assumido pelas partes e preservando o princípio da autonomia da vontade.

---

[45] CARVALHO, Jorge Morais. *A consagração legal da mediação em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 279, *apud* GOUVEIA, Mariana França. *Curso de resolução alternativa de litígios*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 51. O autor entende que a eventual formulação de propostas pelo mediador não compromete a autonomia decisória das partes, uma vez que tais propostas não assumem caráter vinculativo nem substituem a vontade dos interessados, permanecendo intacto o poder de decisão que lhes é próprio. Nessa perspetiva, não se verifica prejuízo ao *empowerment* característico do procedimento de mediação.

[46] Nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, apenas podem ser submetidos à mediação os litígios que respeitem a interesses de natureza patrimonial e os que envolvam direitos relativamente disponíveis, isto é, aqueles sobre os quais as partes podem dispor livremente, no todo ou em parte, dentro dos limites fixados pela lei. Ficam, assim, excluídos do âmbito da mediação os conflitos que incidam sobre direitos indisponíveis, de caráter absoluto ou de tutela pública, cuja composição dependa necessariamente da intervenção jurisdicional do Estado. A título de exemplo, é mediável um litígio relativo à partilha de bens comuns ou ao cumprimento de contrato de arrendamento, enquanto não o é uma controvérsia sobre o estado civil das pessoas ou sobre responsabilidades parentais em matérias não patrimoniais, pois envolvem interesses protegidos pela ordem pública e cuja disponibilidade não é reconhecida às partes.

Para além da mediação desenvolvida em contexto judicial, designadamente no âmbito dos Julgados de Paz, existe igualmente a mediação integrada nos sistemas públicos de mediação, cujo regime jurídico se encontra previsto nos artigos 30.º a 37.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.

O Sistema Público de Mediação tem por finalidade proporcionar aos cidadãos meios céleres, acessíveis e economicamente menos onerosos de resolução de litígios, abrangendo três áreas principais: familiar, penal e laboral. Cada área possui regulamentação própria, aprovada por diploma específico, sem prejuízo da observância comum dos princípios fundamentais estabelecidos na Lei da Mediação e as regras gerais aplicáveis ao procedimento mediativo, assegurando a uniformidade e a coerência do sistema público.[47]

Sinteticamente, destacamos as seguintes semelhanças entre as áreas do Sistema Público de Mediação:

a) A taxa de utilização dos sistemas de mediação familiar e laboral no valor de 50€ para cada parte, com exceção da concessão de apoio judiciário e demais isenções previstas nos respetivos diplomas. Já no sistema de mediação penal não há o pagamento de custas;[48]
b) O processo de mediação pode ser iniciado a pedido das partes ou por remessa - quando há processo pré-existente - mediante decisão de autoridade judiciária competente. No caso da mediação familiar, inclui-se decisão da comissão de proteção de crianças e jovens. Reitera-se que, em todos os sistemas públicos de mediação, o consentimento das partes é essencial independentemente do modo em que o processo é iniciado;
c) O acompanhamento por advogado, advogado estagiário ou solicitador é admitido nas três áreas, limitando-se a respetiva atuação ao nível de consultoria, sem interferir na condução do mediador nem na autonomia das decisões construídas pelas partes;
d) Os mediadores habilitados devem estar inscritos em listas aprovadas pelo Ministério da Justiça através da Direção-Geral da Política de Justiça;
e) Após a anuência das partes em participar da mediação, é assinado um protocolo de mediação, que deve conter os elementos essenciais do procedimento, nos termos do artigo 16.º da LM. No âmbito da mediação penal, havendo consentimento das partes, estas devem assinar termo próprio de consentimento, no qual constam as regras da mediação, conforme

[47] As áreas do Sistema Público de Mediação familiar, penal e laboral, são reguladas, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 476/99, de 9 de novembro, pela Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, e pela Portaria n.º 174/2014, de 10 de setembro.

[48] No sistema público de mediação penal, não há pagamento de qualquer taxa pelas partes. A mediação penal é totalmente gratuita, pois o seu enquadramento jurídico (Lei n.º 21/2007, de 12 de junho) define-a como instrumento de política criminal e justiça restaurativa, e não como um serviço cível facultativo.

o disposto no artigo 3.º, n.º 7, da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho;

f) O prazo de duração do processo de mediação é de até 3 meses, sendo possível prorrogação justificada com a concordância das partes e do mediador. Tanto no Sistema de Mediação Familiar, quanto no Sistema de Mediação Laboral, não há menção específica do prazo de prorrogação. No Sistema de Mediação Penal, diante de elevada probabilidade de acordo, o mediador pode solicitar ao Ministério Público que o processo seja prorrogado por no máximo 2 meses;[49]

g) Todos os acordos obtidos no âmbito da mediação devem ser reduzidos a escrito e assinados pelas partes.

Cumpre mencionar que a homologação do acordo obtido em mediação pré-judicial, quando não legalmente obrigatória, pode ser requerida pelas partes a tribunal materialmente competente, cabendo ao juiz verificar a mediabilidade do litígio, bem como a conformidade do acordo com os princípios gerais de direito, a boa-fé, a capacidade das partes e a ordem pública. Caso a homologação seja recusada, o acordo torna-se ineficaz, podendo as partes apresentar novo acordo no prazo de dez dias. Diversamente, quando o acordo é alcançado em mediação realizada na pendência de ação judicial, a homologação assume caráter obrigatório.

Na perspetiva de Gouveia (2015, p. 89) a homologação obrigatória viola a confidencialidade prevista na mediação quando o conteúdo do acordo é exposto durante a homologação judicial. A autora ainda destaca que nesses casos, o acordo é homologado independentemente da vontade das partes e que o respetivo controlo jurídico da homologação deveria ocorrer apenas no âmbito de execução do acordo e não como regra na mediação realizada em processo pendente.[50]

No âmbito dos sistemas públicos de mediação, já analisados quanto aos seus princípios fundamentais e à matriz procedimental comum, cada área apresenta, contudo, particularidades próprias que justificam breve referência.

No que respeita à mediação familiar, com a entrada em vigor da Lei da Mediação, o

[49] Embora a celeridade não esteja expressamente consagrada como princípio autónomo na Lei da Mediação (Lei n.º 29/2013, de 19 de abril), o seu conteúdo é reconhecido de forma implícita nas regras que regem a condução do procedimento, orientadas para a simplicidade, eficiência e resolução rápida do litígio. A mediação deve, assim, ser conduzida de modo a evitar atrasos desnecessários e assegurar a conclusão em prazo razoável. Ainda que não exista um limite legal para a prorrogação do prazo, entende-se que esta não deve exceder o prazo máximo inicialmente fixado, em respeito ao princípio da celeridade e à natureza consensual do procedimento.

[50] Registe-se que a doutrina não é pacífica quanto à exigência de homologação obrigatória do acordo obtido em mediação na pendência de processo judicial. Em sentido diverso do entendimento crítico apresentado no texto, parte da doutrina justifica essa exigência como mecanismo de controlo de legalidade e de salvaguarda da ordem pública, bem como de reforço da segurança jurídica num litígio já judicializado, posição sustentada, entre outros, por Albertina Pereira. PEREIRA, Albertina. *A mediação e a (nova) conciliação*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 194.

Sistema de Mediação Familiar (SMF) foi consolidado e posteriormente atualizado pelo Despacho Normativo n.º 13/2018, de 22 de outubro, que lhe conferiu abrangência nacional e definiu o regime aplicável.

O SMF assenta nos princípios da Lei da Mediação e nas garantias de celeridade, proximidade e flexibilidade, admitindo a realização de sessões em formato presencial ou digital, em qualquer ponto do território nacional.

Atualmente, o sistema possui competência para intervir em litígios relativos a:

a) Regulação, alteração e incumprimento do regime de exercício das responsabilidades parentais;
b) Divórcio e separação de pessoas e bens;
c) Conversão da separação de pessoas e bens em divórcio;
d) Reconciliação dos cônjuges separados;
e) Atribuição e alteração de alimentos, provisórios ou definitivos;
f) Privação do direito ao uso dos apelidos do outro cônjuge;
g) Autorização do uso dos apelidos do ex-cônjuge ou da casa de morada da família;
h) Prestação de alimentos e outros cuidados aos ascendentes pelos descendentes em linha reta.

Os acordos obtidos em mediação familiar, quando alcançados na pendência de processo judicial, devem ser remetidos ao tribunal para homologação, assegurando-se a verificação da legalidade e, quando aplicável, a proteção do interesse do menor. Tal exigência reflete a especial sensibilidade dos litígios familiares, nos quais a autonomia das partes coexiste com a necessidade de tutela reforçada de interesses juridicamente protegidos.

Em distinto plano material, e já fora do contexto das relações familiares, o ordenamento jurídico português prevê igualmente a mediação no domínio laboral. O Sistema de Mediação Laboral (SML) foi criado em 2006, na sequência de um protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça e seis entidades parceiras, com o objetivo de dirimir extrajudicialmente litígios em matéria laboral, sobretudo aqueles decorrentes do contrato individual de trabalho.[51] De âmbito nacional, o SML caracteriza-se pela voluntariedade, flexibilidade e simplicidade procedimental, funcionando sem uma estrutura administrativa formal.

O termo de acordo celebrado no âmbito da mediação laboral deve conter uma cláusula de mediação, pela qual as partes se comprometem a recorrer novamente ao sistema caso surjam incumprimentos ou novos litígios relativos ao acordo alcançado. Essa cláusula reforça o caráter

[51] O sistema não abrange conflitos relativos a direitos indisponíveis, a acidentes de trabalho ou a trabalhadores menores de 16 anos, conforme disposição do artigo 2.º, n.º 2, da Portaria n.º 174/2014.

preventivo e continuado da mediação**,** privilegiando a solução consensual dos conflitos e desincentivando o recurso imediato aos tribunais.

A mediação penal, por sua vez, tem natureza restaurativa e visa reparar o dano e restaurar a paz social mediante um processo informal, flexível e confidencial. Instituída pela Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2001/220/JAI, do Conselho da União Europeia, a mediação penal foi incorporada aos sistemas públicos de mediação como uma via complementar ao processo penal tradicional.

Diferentemente do SML e do SMF, o Sistema de Mediação Penal não tem competência em todo território nacional, limitando-se a Comarcas específicas.[52] O regime aplica-se aos crimes que dependam de queixa ou acusação particular e não puníveis com pena superior a 5 anos. Nos crimes dependentes exclusivamente de queixa, só poderão ser objeto da mediação os ilícitos cometidos contra as pessoas ou o patrimônio.[53]

À semelhança dos demais sistemas públicos de mediação, o acordo constitui uma possibilidade no âmbito do procedimento, não uma imposição às partes, sendo, quando alcançado, reduzido a escrito, assinado pelos intervenientes e remetido ao Ministério Público. Não obstante a liberdade conferida às partes quanto à composição do litígio, o conteúdo do acordo encontra limites expressos, não podendo incluir sanções privativas de liberdade, obrigações atentatórias da dignidade do arguido ou penalidades cujo cumprimento exceda seis meses. Verificada pelo Ministério Público a existência de inadequação ou ilegalidade, esta pode ser sanada no prazo de 30 dias; na ausência de vícios, procede-se à homologação da desistência da queixa no prazo de cinco dias.

O incumprimento do acordo ou a não conclusão do procedimento de mediação no prazo legalmente previsto permite ao ofendido renovar a queixa no prazo de um mês, com a consequente reabertura do inquérito, seguindo o processo penal os seus termos normais.[54]

A mediação afirma-se, no ordenamento jurídico português, como um instrumento de resolução consensual de litígios, assente na autonomia das partes e num procedimento flexível, estruturado por regras e princípios próprios. O respetivo desenvolvimento legislativo, em

[52]As Comarcas com acesso ao serviço do Sistema de Mediação Penal podem ser consultadas em https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/GRAL_Media%C3%A7%C3%A3o/SMP_Servicos_MP_competentes.pdf?ver=kfQxXa3E3ZOWV5MTRf7-vQ%3d%3d.

[53] O âmbito territorial e material da mediação penal decorre dos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, encontrando-se excluídos da sua competência material, designadamente, os crimes contra a liberdade ou a autodeterminação sexual, os crimes de peculato, corrupção ou tráfico de influência, bem como as situações em que o ofendido seja menor de 16 anos ou em que seja aplicável o processo sumário ou sumaríssimo.

[54] As regras procedimentais estão previstas nos artigos 6.º a 10.º da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho.

especial com a Lei da Mediação e a institucionalização dos sistemas públicos, permitiu conferir enquadramento normativo e coerência ao modelo.

Não obstante, a análise do regime jurídico evidencia igualmente limites e pontos de tensão, designadamente quanto ao papel do mediador, à confidencialidade e ao controlo dos acordos alcançados, sobretudo quando a mediação ocorre na pendência de processo judicial ou envolve interesses juridicamente sensíveis.

Tais elementos revelam que a mediação não se apresenta como solução universal, mas como um mecanismo que, quando adequadamente enquadrado, pode contribuir para uma resposta mais eficiente e participada aos conflitos, em articulação com o sistema jurisdicional.

3.2 Conciliação

A conciliação constitui um método consensual de resolução de litígios, caracterizado pela intervenção ativa de um terceiro imparcial – o conciliador – que auxilia as partes na construção de um acordo destinado a pôr termo ao conflito. Fundamenta-se na autonomia da vontade e na cooperação processual, pressupondo que a pacificação do litígio seja alcançada mediante o consenso e não pela imposição de uma decisão heterónoma. A sua lógica inspira-se nos princípios da autocomposição, da igualdade das partes e da boa-fé objetiva, assumindo uma função restauradora das relações sociais e de prevenção de novos conflitos.

Embora partilhe com a mediação a natureza voluntária e colaborativa, distingue-se dela pelo grau de intervenção do conciliador: enquanto o mediador atua como facilitador do diálogo e da comunicação, o conciliador exerce papel mais diretivo e propositivo, com o poder de sugerir soluções concretas, formular propostas de acordo e avaliar a viabilidade de compromissos recíprocos. Trata-se, portanto, de um mecanismo que combina a lógica participativa da mediação com a orientação técnica de um terceiro, garantindo às partes um espaço de decisão informado e equilibrado.

A doutrina distingue a conciliação jurisdicional, desenvolvida no âmbito do processo judicial, por iniciativa das partes ou por determinação legal do juiz, da conciliação extrajudicial ou institucionalizada. Na conciliação jurisdicional, a tentativa de acordo integra a dinâmica processual e é conduzida pelo juiz, que, embora atue de forma imparcial, detém poder decisório sobre o litígio na ausência de consenso. Já nas modalidades extrajudiciais, a condução do procedimento cabe a um terceiro independente, desprovido de poderes decisórios, cuja atuação se limita a facilitar o diálogo e a aproximação das partes.[55]

[55] A conciliação desenvolve-se extrajudicialmente, por iniciativa das partes, ou no âmbito judicial, a requerimento conjunto ou por determinação do juiz, em conformidade com o art.º 594.º do Código de Processo Civil (CPC).

Em qualquer dessas modalidades, somente podem ser objeto de conciliação os litígios relativos a direitos disponíveis ou relativamente disponíveis, isto é, situações em que a lei reconhece às partes liberdade para transigir, renunciar ou modificar o conteúdo do direito em litígio. Ficam, portanto, excluídos os conflitos relativos a direitos indisponíveis, como o estado e capacidade das pessoas, as relações de filiação ou matérias penais, salvo nas hipóteses expressamente previstas em lei.

Parte da doutrina aponta riscos associados à conciliação conduzida pelo juiz, designadamente quanto à influência que a sua posição institucional pode exercer sobre o comportamento das partes. Tais reservas são compreensíveis enquanto alertas teóricos, mas não podem ser afirmadas de forma absoluta nem exclusiva da função jurisdicional. Com efeito, a existência de incentivos estruturais ou condicionamentos funcionais é inerente a diferentes modelos de resolução de litígios, devendo a análise centrar-se não na figura do juiz em si, mas no quadro normativo, nas garantias procedimentais e nos deveres de imparcialidade que regem a atuação do terceiro interveniente.[56]

Não obstante as discussões quanto ao papel do terceiro interveniente e aos riscos associados à conciliação, o método estrutura-se, na prática, a partir de técnicas específicas de gestão do conflito, orientadas para a aproximação das partes e a construção de soluções consensuais.

Do ponto de vista técnico, o conciliador pode recorrer a diversas técnicas de gestão de conflito, destinadas a promover a aproximação entre as partes e favorecer a formulação de propostas equilibradas. Entre essas técnicas, destaca-se o *caucus* – reunião privada e confidencial entre o conciliador e cada uma das partes –, utilizada para esclarecer posições, identificar interesses subjacentes e explorar alternativas sem a pressão da exposição mútua. Também são frequentes as técnicas de escuta ativa, de reformulação das pretensões e de criação de opções integrativas, que permitem transformar posições antagónicas em soluções mutuamente satisfatórias.

Quando o procedimento conciliatório conduz à obtenção de um entendimento, o acordo de conciliação é reduzido a termo e assinado pelas partes e pelo conciliador. Se celebrado no âmbito judicial, o acordo é submetido à homologação do juiz, que deve verificar a sua validade formal, a licitude do objeto e o respeito pela ordem pública. A homologação judicial confere

A tentativa de conciliação também pode ocorrer na audiência final, cabendo ao juiz promover o consenso entre as partes, nos termos do art.º 604.º, n.º 2, do CPC.

[56] GOUVEIA, Mariana França. *Curso de resolução alternativa de litígios*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 104–105.

força executiva ao acordo, convertendo-o em título judicial e encerrando o processo.[57] Já na conciliação extrajudicial, as partes podem igualmente requerer a homologação perante o tribunal competente, observando-se os mesmos critérios de validade e controle.

Mais do que um simples procedimento alternativo, a conciliação exprime uma conceção de justiça participativa, na qual as partes assumem um papel ativo na construção da solução do litígio, cabendo ao Estado a função de garantia da legalidade, da validade e da eficácia do consenso alcançado. Sob esta perspetiva, o instituto afasta-se de uma lógica meramente adjudicatória, privilegiando um modelo de justiça dialógica, no qual a resolução do conflito decorre da corresponsabilização dos sujeitos envolvidos, sem prejuízo do controlo jurídico dos limites materiais do acordo. Trata-se, assim, de um mecanismo orientado não apenas para a composição do litígio concreto, mas também para a estabilização das relações jurídicas subjacentes, na medida em que promove soluções negociadas juridicamente enquadradas.

3.3 Julgados de Paz

Os Julgados de Paz constituem uma das manifestações mais significativas da chamada justiça de proximidade, inspirada nos princípios constitucionais do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva (art.º 20.º, da CRP), e da participação dos cidadãos na administração da justiça. Criados pela Lei n.º 78/2001, de 13 de julho – alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho[58] – estes tribunais desempenham um papel relevante na democratização e humanização do sistema judiciário, respondendo à crise de morosidade e ao formalismo excessivo que se verificam na justiça comum.

Atualmente, de acordo com o Relatório de Atividades de 2024 do Conselho dos Julgados de Paz[59], encontram-se em funcionamento 27 Julgados de Paz, com competência territorial que abrange 76 concelhos[60], o que corresponde a cerca de 24,68 % do total de

---

[57] *Cf.* art.º 595.º, n.º 1, alínea b), do CPC. Disposição análoga encontra-se no art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 29/2013, que prevê a aquisição de força executiva pelo acordo obtido em mediação após homologação judicial, aplicando-se, por analogia, as demais formas de composição consensual

[58] A mais recente alteração à Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, especificamente em seu art.º 7.º, deu-se pelo Decreto-Lei n.º 26/2024, de 03 de abril. O novo texto legal estabelece que, quando o Julgado de Paz se declare incompetente em razão da matéria, da nacionalidade ou da hierarquia, o processo deve ser remetido ao tribunal competente, reforçando a articulação entre jurisdições e evitando a extinção prematura da instância. Paralelamente, o diploma criou a Plataforma RAL+, um sistema informático comum aos mecanismos de Resolução Alternativa de Litígios, que inclui os Julgados de Paz, os centros de arbitragem de consumo e os sistemas de mediação familiar e laboral. A plataforma permite a tramitação eletrónica integral dos processos, incluindo a apresentação de requerimentos, notificações e consulta de autos, com valor jurídico equivalente aos atos praticados em suporte físico.

[59] CONSELHO DOS JULGADOS DE PAZ, *Relatório anual 2024*, Lisboa: CONSELHO DOS JULGADOS DE PAZ, 2024. Disponível em: https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/relat_estatisticas.asp.

[60] O mapa com a distribuição dos Julgados de Paz pelo país pode ser consultado em https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/contactos_FNC.asp.

concelhos portugueses. Apesar de representarem uma cobertura ainda restrita, tais dados confirmam o crescimento progressivo da rede e a consolidação do modelo enquanto via alternativa de resolução de litígios de pequena e média complexidade. Observa-se, contudo, uma distribuição territorial assimétrica, com maior concentração nas regiões litorais e metropolitanas, facto que realça a atualidade das reflexões e recomendações formuladas em estudos anteriores sobre a necessidade de um planeamento mais equitativo do sistema.

A consolidação e expansão dos Julgados de Paz em Portugal foram objeto de um estudo encomendado pelo Ministério da Justiça ao ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, em 2007, no qual se projetou a criação de aproximadamente cento e vinte julgados de paz em todo o território continental, complementados por sete unidades nas Regiões Autónomas, de modo a assegurar uma cobertura equitativa e racional do país. Este plano de alargamento, concebido pelo Centro de Estudos DINÂMIA, procurou estabelecer uma rede coerente e gradual, orientada por critérios demográficos, territoriais e de eficiência na prestação jurisdicional.[61]

A estrutura dos Julgados de Paz é simples e funcional: cada unidade é composta por juízes de paz, juristas recrutados por concurso público, que exercem funções jurisdicionais e conciliatórias sem integrar a magistratura judicial tradicional. O processo inicia-se mediante requerimento escrito ou verbal, dispensando-se a constituição de advogado – salvo nos casos previstos no art.º 38.º, n.º 2 da Lei n.º 54/2013[62] –, o que reforça a dimensão democrática do instituto. Após a citação, designa-se audiência de partes destinada à tentativa de conciliação; frustrada esta, segue-se a audiência de julgamento, com produção de prova e prolação de decisão fundamentada. A sentença proferida tem força executiva idêntica à das decisões dos tribunais judiciais (art.º 61.º Lei n.º 54/2013) e apenas é suscetível de recurso quando o valor da causa exceder €2.500,00 o que assegura celeridade e estabilidade.

---

[61] O estudo *Alargamento da Rede de Julgados de Paz em Portugal* (DINÂMIA/ISCTE, 2007), elaborado a pedido do Ministério da Justiça, visou fundamentar tecnicamente a expansão nacional da rede de Julgados de Paz. Partindo de uma realidade inicial de 16 julgados, abrangendo 32 concelhos e cerca de 2,3 milhões de habitantes, o relatório analisou as condições territoriais, populacionais e administrativas do país, tomando as unidades NUTS II e III como referência para o planeamento. Foram concebidos cenários de crescimento faseado, com variantes que previam entre 117 e 129 julgados no continente e 7 nas Regiões Autónomas. A proposta baseava-se em critérios de acesso à justiça, densidade populacional, distância face aos tribunais judiciais e infraestruturas locais disponíveis, destacando a importância do modelo como instrumento de proximidade e eficiência jurisdicional. O relatório recomendou ainda a monitorização contínua do desempenho das unidades e a uniformização procedimental, concluindo que o alargamento deveria realizar-se de forma gradual, com prioridade às zonas de maior procura e às regiões com menor cobertura judicial. O estudo está disponível em https://www.researchgate.net/publication/342101116_Alargamento_da_Rede_de_Julgados_de_Paz_em_Portugal .

[62] *Cf.* art.º 38.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 54/2013, de 31 de julho, a assistência de advogado é obrigatória [...] "quando a parte seja analfabeta, desconhecedora da língua portuguesa ou, por qualquer outro motivo, se encontrar numa posição de manifesta inferioridade, devendo neste caso o juiz de paz apreciar a necessidade de assistência segundo o seu prudente juízo" e "é também obrigatória a constituição de advogado na fase de recurso, se a ela houver lugar.".

Do ponto de vista institucional, os Julgados de Paz integram uma rede descentralizada de tribunais de competência cível limitada, criada em cooperação entre o Estado e os municípios, sob a supervisão da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) e com coordenação do Conselho dos Julgados de Paz. Este modelo partilhado permite adaptar o serviço às necessidades locais e reforçar a proximidade da justiça ao cidadão.

Na perspetiva constitucional, Gomes Canotilho e Vital Moreira observam que o reconhecimento dos Julgados de Paz no art.º 209.º, n.º 2 da CRP exige clarificar o seu estatuto jurídico-funcional e garantir a sua autonomia e independência.[63]. Tal estatuto traduz-se na possibilidade de administrar justiça e proferir decisões obrigatórias, como órgãos jurisdicionais dotados de legitimidade própria, ainda que de caráter especial e limitado.

A delimitação da competência dos Julgados de Paz suscitou, desde a sua criação, relevante controvérsia jurídica, especialmente no que respeita ao caráter obrigatório ou facultativo da sua jurisdição. Antes da alteração introduzida pela Lei n.º 93/2013, de 31 de julho, não havia consenso quanto à natureza vinculativa da competência destes tribunais de proximidade. Colocava-se, assim, a questão de saber se o autor estava obrigado a propor a ação no Julgado de Paz quando este existisse no concelho e tivesse competência em razão da matéria, ou se, ao invés, poderia optar livremente por recorrer aos tribunais judiciais.[64]

A dúvida foi ultrapassada com a entrada em vigor da Lei n.º 93/2013, de 31 de julho, e veio clarificar o regime da competência. Nos termos do art.º 41.º, passou a prever-se expressamente que "*os Julgados de Paz têm competência concorrente com os tribunais judiciais*", enquanto o art.º 49.º, n.º 3, dispõe que "*a escolha do Julgado de Paz é facultativa, não sendo obrigatória a utilização deste meio*". Assim, o legislador consagrou de forma inequívoca o caráter facultativo da jurisdição dos Julgados de Paz, garantindo às partes a liberdade de opção pelo foro que melhor se adequasse ao seu interesse.

A competência dos Julgados de Paz em razão do objeto restringe-se exclusivamente a ações declarativas (art.º 6.º, da LJP) e quanto à matéria, podem ser apreciadas causas de

---

[63] CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, v. II, Coimbra: COIMBRA EDITORA, 2010, p. 555.

[64] Sobre o debate em torno da natureza obrigatória ou facultativa da competência dos Julgados de Paz, veja-se o *Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2007, de 24 de maio de 2007* (*Proc. n.º 881/2007*), do Supremo Tribunal de Justiça, que apreciou a questão da alternatividade entre a jurisdição dos Julgados de Paz e a dos tribunais judiciais, concluindo pela não obrigatoriedade da via dos Julgados de Paz. Nesse contexto, TEIXEIRA DE SOUSA, Miguel, ao analisar *A competência dos Julgados de Paz: a alternativa consensual*, *Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 11/2007, de 24.5.2007, Proc. n.º 881/2007*, in *Cadernos de Direito Privado*, n.º 22, 2008, p. 43-58, sustenta que a competência destes tribunais deve ser entendida como concorrente e facultativa, preservando a liberdade de escolha das partes e a natureza consensual do modelo (*apud* GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p. 319-326).

natureza cível, cujo valor não exceda €15.000,00, abrangendo designadamente litígios relativos à responsabilidade civil contratual e extracontratual, direitos reais, arrendamento urbano, incumprimento de contratos e obrigações pecuniárias, entre outras matérias expressamente previstas (arts. 8.º e 9.º, da LJP). Excluem-se, todavia, os processos que envolvam o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais, bem como as ações relativas ao direito da família e das sucessões.

No que respeita à competência territorial, esta é determinada pelo domicílio do réu ou pelo local onde a obrigação deve ser cumprida, nos termos do art.º 12.º da mesma lei. Essa delimitação reflete o propósito original do legislador de reservar aos Julgados de Paz os conflitos de menor complexidade jurídica, garantindo simultaneamente a celeridade e simplicidade processual que caracterizam a justiça de proximidade.

Nos Julgados de Paz conciliação ocupa posição central, concebida não como formalidade procedimental, mas como mecanismo de recomposição social. Por meio dela, busca-se restaurar o equilíbrio das relações interpessoais afetadas pelo conflito, promovendo soluções fundadas na autonomia da vontade e no consenso das partes. Esta vertente conciliatória traduz a filosofia subjacente aos Julgados de Paz, que privilegia a pacificação social e a responsabilização cívica, em detrimento da lógica estritamente contenciosa que caracteriza os tribunais judiciais tradicionais.

A mediação, por seu turno, surge como via preferencial de resolução, em consonância com a Diretiva 2008/52/CE, aplicável nos termos da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril[65]. Ambas as formas – conciliação e mediação – materializam a orientação europeia disposta na Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2001[66], que incentiva o recurso a mecanismos consensuais como forma de garantir uma justiça mais célere, económica e participativa.

No exercício da sua função, o juiz de paz deve atuar com imparcialidade, bom senso e vocação pacificadora, valores que representam a essência de uma justiça restaurativa e cidadã. O modelo português, aliás, tem sido reconhecido pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ)[67] como boa prática europeia, pela conjugação de acessibilidade, informalidade e qualidade decisória.

---

[65] Lei que estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação, tema já tratado na subseção 3.1.

[66] Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2001, de 4 de dezembro, que aprovou o Regulamento da Comissão Instaladora dos Julgados de Paz, fixando as bases institucionais para a criação e funcionamento dos Julgados de Paz em Portugal.

[67] A Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) foi criada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 2002, com o objetivo de melhorar a eficiência e o funcionamento dos sistemas judiciais dos Estados-membros e reforçar a confiança dos cidadãos na justiça. Entre as suas principais atribuições estão a análise comparada do desempenho dos sistemas judiciais, a elaboração de indicadores e diretrizes de boas práticas e o acompanhamento das reformas voltadas à celeridade e qualidade da justiça. A CEPEJ publica relatórios bianuais

Apesar dos resultados positivos alcançados, subsistem desafios estruturais relevantes, designadamente a expansão territorial ainda limitada e a sustentabilidade financeira e administrativa do sistema, fortemente dependente da cooperação entre o Estado e as autarquias, o que pode acentuar assimetrias regionais no acesso à justiça. Ainda assim, a experiência dos Julgados de Paz revela um potencial significativo enquanto instrumento de justiça de proximidade, ao contribuir para a resolução célere de litígios de menor complexidade e para o reforço da confiança dos cidadãos no sistema jurisdicional. A sua consolidação futura dependerá, contudo, da adoção de políticas públicas que assegurem uma cobertura territorial mais equitativa e a preservação das garantias institucionais inerentes à função jurisdicional.[68]

3.4 Arbitragem

A arbitragem configura um mecanismo jurisdicional alternativo de resolução de litígios, fundado na autonomia da vontade das partes, que, por convenção, confiam a decisão de um conflito a um ou mais árbitros imparciais, em vez de recorrerem aos tribunais judiciais. Trata-se de um meio que conjuga a liberdade privada com a função pública de administração da justiça, oferecendo às partes a possibilidade de escolher quem julga, o modo como o litígio será apreciado e o regime processual aplicável, dentro dos limites legais e dos princípios fundamentais do processo equitativo.

O instituto encontra fundamento constitucional no art.º 202.º da CRP,[69] que reconhece aos tribunais arbitrais a natureza de órgãos de soberania com função jurisdicional, e no art.º 209.º, n.º 2, que expressamente os integra na organização judiciária[70]. No plano infraconstitucional, o regime geral é estabelecido pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro (Lei da Arbitragem Voluntária), a qual substituiu a antiga Lei n.º 31/86 e alinhou o ordenamento português com a Lei-Modelo da UNCITRAL[71], modernizando o tratamento legislativo da arbitragem e reforçando a sua autonomia técnica e processual.

---

de avaliação, que incluem Portugal, permitindo medir a evolução da eficiência, acessibilidade e transparência da justiça em contexto europeu.

[68] De acordo com o *Relatório Anual de 2024 do Conselho dos Julgados de Paz*, p. 4-5, em 2024 deram entrada 7.463 processos e foram resolvidos 7.507, com redução do tempo médio de resolução de 204 para 186 dias. Apesar do progresso, o relatório observa que a procura ainda se mantém abaixo da capacidade máxima registada em 2012 (10.977 processos findos), sublinhando a importância de garantir decisões em prazo razoável e previsível.

[69] Conforme transcreve-se o n.º 2, do art.º 209.º da CRP: "Podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz."

[70] Cuja redação (art.º 202.º, n.º 1.º, da CRP) determina que "Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo.".

[71] A Lei-Modelo da UNCITRAL sobre Arbitragem Comercial Internacional (*UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration*), elaborada pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) e aprovada em 1985 (com alterações em 2006), constitui o principal referencial

A arbitragem distingue-se da mediação e da conciliação por ser decisória e vinculativa: o árbitro não se limita a aproximar as partes, mas profere uma decisão que tem força obrigatória e eficácia de sentença judicial, podendo ser executada coercivamente. Assim, embora a sua origem seja contratual, o resultado é uma decisão jurisdicional dotada de autoridade de caso julgado.

No que respeita à natureza jurídica, a doutrina portuguesa identifica três grandes correntes interpretativas[72]:

a) Teoria contratual: tradicionalmente dominante nas conceções privatistas, entende que a arbitragem se funda exclusivamente no acordo de vontades das partes, sendo o árbitro um mandatário ou julgador por delegação privada. Essa perspetiva explica a origem do poder arbitral, mas revela-se insuficiente para justificar os efeitos públicos da sentença arbitral.
b) Teoria jurisdicional: defende que a arbitragem constitui uma verdadeira manifestação da função jurisdicional do Estado, exercida por particulares a quem o ordenamento jurídico confere, por autorização legal, o poder de julgar. Os árbitros não atuam como representantes das partes, mas como órgãos de jurisdição, integrados no sistema de justiça, ainda que de caráter não permanente. Essa visão realça o valor público do ato decisório e a sua sujeição aos princípios fundamentais do processo equitativo, como o contraditório, a imparcialidade e a motivação das decisões.
c) Teoria mista: procura harmonizar ambas as dimensões, reconhecendo que a arbitragem nasce de um contrato de base privada, mas adquire natureza jurisdicional a partir do momento em que o tribunal arbitral é constituído e exerce o poder de decidir com força obrigatória. Essa posição, hoje predominante na doutrina portuguesa e refletida na Lei de Arbitragem Voluntária (LAV), traduz a natureza híbrida do instituto: privada na origem, pública na função.[73]

---

normativo internacional para a modernização e harmonização dos regimes de arbitragem. O texto visa assegurar um quadro jurídico uniforme e previsível para a resolução de litígios, regulando aspetos essenciais como a convenção de arbitragem, a constituição e competência do tribunal arbitral, a imparcialidade dos árbitros, o procedimento arbitral e o reconhecimento e execução das decisões. Entre os seus princípios estruturantes destacam-se a autonomia da vontade, o princípio da competência-competência, a intervenção mínima dos tribunais judiciais e a igualdade processual das partes.

[72] GOUVEIA, Mariana França**.** *Curso de Resolução Alternativa de Litígios.* 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p.119-120.

[73] A arbitragem apresenta natureza híbrida**,** por conjugar uma origem privada, fundada na autonomia da vontade das partes (arts. 1.º e 2.º da LAV*)*, com uma função pública**,** reconhecida pelo Estado ao atribuir força executiva e autoridade de caso julgado às decisões arbitrais (arts. 1.º, n.º 2, 3.º e 42.º). Essa dualidade reflete-se ainda nos arts. 7.º, 46.º e 59.º, que preveem intervenção judicial limitada, mas necessária, assegurando a compatibilidade do sistema com os princípios estruturantes do Estado de direito. *Cf.* Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro.

Superada a análise da natureza híbrida da arbitragem, cumpre agora distinguir as suas principais modalidades – voluntária e necessária, *ad hoc* e institucional –, cuja diferenciação evidencia distintos graus de autonomia e enquadramento jurídico.

Conforme a origem da competência dos árbitros, o modo de constituição do tribunal arbitral e a natureza da relação jurídica subjacente ao litígio, a arbitragem pode assumir diferentes modalidades. No sistema jurídico português, a distinção fundamental faz-se entre arbitragem voluntária e arbitragem necessária, às quais se somam as variantes institucional e *ad hoc*, quanto à estrutura organizacional do tribunal arbitral.

A arbitragem voluntária, regulada pela LAV, assenta na autonomia da vontade das partes, que livremente convencionam submeter determinado litígio – atual ou potencial – à decisão de árbitros. Trata-se da modalidade mais ampla e representativa, expressão do princípio da liberdade contratual e da disponibilidade do direito em causa. O compromisso arbitral ou a cláusula compromissória são as fontes jurídicas que vinculam as partes, definindo o âmbito material e procedimental do litígio a ser apreciado.

Já a arbitragem necessária resulta de imposição legal, operando nos casos em que a lei atribui competência exclusiva a tribunais arbitrais para conhecer de certas matérias. A vontade das partes, nesse contexto, cede lugar à determinação normativa, que faz da arbitragem um meio obrigatório de resolução do conflito. Essa configuração, ainda que excecional, encontra justificação na necessidade de assegurar uma resolução célere e tecnicamente adequada de determinados litígios, designadamente em matérias administrativas, contratuais e regulatórias.[74]

Quanto à organização do tribunal arbitral, a arbitragem pode ser institucional[75] ou *ad hoc*. A primeira desenvolve-se no seio de uma instituição permanente de arbitragem, dotada de regulamento próprio, secretariado e lista de árbitros, que assegura o apoio administrativo e a

[74] A arbitragem necessária constitui exceção à regra da voluntariedade e ocorre quando a lei impõe a submissão do litígio à jurisdição arbitral por razões de interesse público ou especialização técnica. No ordenamento português, verifica-se sobretudo em três domínios: matéria tributária, nos termos do DL n.º 10/2011, de 20 de janeiro (RJAT), em que a Administração Tributária está vinculada à arbitragem requerida pelo contribuinte; contratos públicos e parcerias público-privadas, conforme o art.º 476.º do Código dos Contratos Públicos; e propriedade industrial farmacêutica, ao abrigo do art.º 182.º do Código da Propriedade Industrial. Essas hipóteses demonstram que a imposição legal da arbitragem visa reforçar a celeridade, a eficiência e a especialização técnica na resolução de litígios administrativos e regulatórios.

[75] Na arbitragem institucionalizada distinguem-se dois modelos. O primeiro, tradicional na arbitragem comercial, caracteriza-se por o centro atuar como órgão administrativo de apoio, constituindo-se tribunais arbitrais ad hoc para cada litígio, sem interferência do centro na decisão de mérito – modelo seguido pela Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, pela Associação Comercial do Porto e por instituições internacionais como a CCI e a LCIA. O segundo modelo, típico dos centros de arbitragem de consumo, assenta na existência de um único árbitro residente, que decide todos os processos submetidos, configurando uma estrutura semelhante a um tribunal permanente, mais rígida, mas adequada a litígios de baixo valor e reduzida complexidade. *Cf.* GOUVEIA, Mariana França**.** *Curso de Resolução Alternativa de Litígios.* 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 125.

gestão procedimental, exemplos paradigmáticos são o Centro de Arbitragem Comercial[76] e o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). Já a arbitragem *ad hoc* é aquela em que as partes constituem o tribunal arbitral para um caso específico, estabelecendo diretamente o regulamento aplicável, a forma de designação dos árbitros e as regras processuais, extinguindo-se o tribunal após a prolação da decisão.

Importa ainda assinalar que, no contexto português, a arbitragem se estendeu progressivamente a matérias de direito público, como a arbitragem administrativa e tributária, cuja regulamentação está prevista pelo DL n.º 10/2011, de 20 de janeiro. Esses regimes especializados representam a consagração da arbitragem como instrumento de jurisdição alternativa institucionalizada, integrando o sistema público de justiça e contribuindo para a sua eficiência e modernização.

No âmbito do direito administrativo, cumpre referir, ainda que de forma breve, a figura da arbitragem administrativa, que representa uma modalidade especializada da justiça arbitral aplicada às relações jurídico-administrativas.

A consagração legislativa da arbitragem em matéria administrativa decorre do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)[77], que reconhece, no seu art.º 180.º, a possibilidade de submissão a arbitragem dos litígios abrangidos pela jurisdição administrativa, desde que tal se encontre autorizado por lei especial. O desenvolvimento institucional desta modalidade consolidou-se com a criação do CAAD, cujo Regulamento de Arbitragem Administrativa[78] disciplina a constituição e o funcionamento dos tribunais arbitrais competentes para apreciar litígios entre particulares e entidades públicas.

O modelo combina especialização técnica, celeridade e eficiência decisória, preservando, todavia, os princípios estruturantes da jurisdição pública, nomeadamente a legalidade, a imparcialidade, o contraditório e a tutela jurisdicional efetiva.

A submissão das entidades públicas à arbitragem administrativa depende sempre de autorização legal expressa, em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público,

---

[76] O Centro de Arbitragem Comercial (CAC) é uma instituição privada sem fins lucrativos, criada em 1987 no âmbito da Associação Comercial de Lisboa - Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa (CCIP), com o propósito de administrar arbitragens, mediações e outros mecanismos de resolução alternativa de litígios de natureza comercial e civil. O CAC atua sob um regulamento próprio, em conformidade com a LAV, assegurando o apoio administrativo e técnico à constituição e funcionamento dos tribunais arbitrais. É reconhecido como o principal centro arbitral português na área comercial, representando um modelo de arbitragem institucional, pautado por critérios de independência, transparência e profissionalização do processo arbitral. *Cf.* CENTRO DE ARBITRAGEM COMERCIAL (CAC). *Regulamento de Arbitragem.* Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, 2020. Disponível em: https://arbitragem.pt. Acesso em: 29 set. 2025.

[77] Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, cuja última atualização foi dada pelo DL n.º 87/2024, de 07/11.

[78] Disponível em: https://www.caad.org.pt/administrativo.

consagrado no art.º 266.º, n.º 1, da CRP. Assim, o recurso a este meio é limitado às matérias em que o legislador reconhece margem de disponibilidade jurídica, garantindo que a Administração apenas transija em domínios compatíveis com a prossecução do interesse público.[79]

Passando à base constitutiva da arbitragem, destaca-se a convenção arbitral que, constitui o fundamento jurídico da arbitragem, sendo o instrumento através do qual as partes manifestam a sua vontade de submeter determinado litígio à decisão de árbitros, em vez de o levarem aos tribunais judiciais. É, portanto, a expressão máxima da autonomia da vontade e o ponto de partida para a constituição do tribunal arbitral e a definição da sua competência.

Aduz ainda salientar a relevância da convenção arbitral com a afirmação de Gouveia (2015, p. 126):

> É a convenção arbitral que determina a jurisdição do tribunal arbitral, isto é, o tribunal arbitral só tem competência quando o litígio que lhe é submetido está integrado na convenção de arbitragem. [...] É uma espécie de luz que ilumina a área da competência. [...] Porque é contratual a fonte dos poderes do tribunal arbitral, este só tem competência se e onde houver contrato. Assim, para que o tribunal arbitral seja competente, é necessário que o litígio em causa esteja contemplado na convenção arbitral.[80]

Delimitada a noção da convenção arbitral, nos ateremos aos elementos essências para sua compreensão, nomeadamente[81]:

a) Modalidades: cláusula compromissória e compromisso arbitral. A primeira é inserida num contrato principal e refere-se a litígios futuros que possam vir a emergir dessa relação jurídica; o segundo é celebrado após o surgimento do conflito, tendo por objeto um litígio concreto e determinado. Em ambos os casos, a convenção deve revestir forma escrita, podendo constar de documento assinado pelas partes, de troca de correspondência ou de qualquer outro meio que preserve prova documental do acordo;[82]

---

[79] De modo geral, incluem-se conflitos relativos à execução de contratos administrativos, responsabilidade civil extracontratual da Administração, direitos patrimoniais emergentes de relações jurídico-administrativas e questões regulatórias ou indemnizatórias que a lei expressamente admita submeter a arbitragem. Estão, contudo, excluídas as matérias que envolvem o exercício de poderes de autoridade, a validade de atos administrativos de natureza vinculada e, em regra, as situações em que o interesse público seja indisponível. Cf. PORTUGAL. Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 44, 22 fev. 2002, art. 180.º

[80] GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p.126.

[81] Para um melhor desenvolvimento da convenção de arbitragem e seus aspetos, veja-se GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p.125-193.

[82] *Cf.* Arts. 1.º e 2.º, da LAV.

b) Validade: depende da capacidade das partes para dela dispor, da arbitralidade da matéria, da forma e do conteúdo, sendo presumida quando o tribunal arbitral for competente. Além da LAV e de legislação específica aplicam-se normas relativas aos negócios jurídicos;
c) Arbitralidade: Salvo quando, por lei especial, determinada matéria esteja submetida exclusivamente aos tribunais do Estado ou à arbitragem necessária, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser submetido pelas partes, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros;[83]
d) Conteúdo: deve identificar o objeto do litígio ou a relação jurídica subjacente, o número e forma de designação dos árbitros, o regulamento processual aplicável – seja institucional ou elaborado pelas partes –, e eventualmente o local e a língua da arbitragem. Embora a lei reconheça ampla liberdade de estipulação, o conteúdo deve respeitar os princípios da igualdade das partes, do contraditório e da imparcialidade dos árbitros, sob pena de nulidade.[84]

Esboçados os pressupostos da convenção arbitral, seguimos para a constituição do tribunal arbitral, momento que marca o início efetivo da jurisdição arbitral. A partir desse ato, o tribunal passa a dispor da autoridade para dirimir o litígio dentro dos limites fixados pela convenção arbitral e pela lei.

Nos termos da Lei de Arbitragem Voluntária, o tribunal arbitral pode ser constituído por um ou mais árbitros, em número ímpar, designados livremente pelas partes ou, na falta de acordo, segundo o procedimento supletivo previsto na própria lei (arts. 8.º, 10.º e 11.º). Essa flexibilidade traduz o princípio da autonomia das partes, permitindo-lhes definir a composição do tribunal e o modo de designação dos árbitros, sem prejuízo do dever de igualdade e da observância das garantias fundamentais do processo.

A constituição do tribunal é regida pelos princípios da imparcialidade, independência, competência e transparência, que se projetam sobre a escolha e atuação dos árbitros. O exercício da função arbitral exige que estes atuem com total isenção de interesses, sem vínculos

[83] A arbitralidade divide-se em subjetiva e objetiva. A arbitralidade subjetiva refere-se à capacidade das partes para celebrar uma convenção de arbitragem, determinando quem pode validamente submeter um litígio à jurisdição arbitral. Nos termos do art.º 1.º, n.º 1, da LAV, apenas podem recorrer à arbitragem os titulares de direitos disponíveis ou interesses de natureza patrimonial. No caso das entidades públicas, essa possibilidade depende de autorização legal expressa, em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público (art.º 266.º, n.º 1, da CRP e art.º 180.º do CPTA). A arbitralidade objetiva diz respeito à natureza da matéria que pode ser submetida à arbitragem, funcionando como critério material de admissibilidade. De acordo com o art.º 1.º, n.º 1, da LAV, apenas podem ser objeto de arbitragem os litígios de natureza patrimonial e aqueles sobre os quais as partes possam dispor livremente dos seus direitos. Veja-se GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p.136-148.
[84] *Cf.* Art.º 46.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LAV.

profissionais ou pessoais suscetíveis de comprometer a confiança das partes. Por isso, a lei impõe ao árbitro o dever de revelação, obrigando-o a comunicar quaisquer circunstâncias que possam suscitar dúvidas quanto à sua imparcialidade, tanto antes da aceitação quanto durante o processo[85] arbitral (art.º 9.º).[86]

O ato de aceitação formaliza a investidura do árbitro, vinculando-o ao dever de diligência e de respeito pelos princípios da igualdade das partes, do contraditório e da audiência justa. Tais princípios estruturam a legitimidade do tribunal arbitral e garantem que o processo se desenvolva em conformidade com os valores constitucionais da jurisdição.

Uma vez constituído, o tribunal arbitral é dotado de autonomia funcional, podendo organizar os atos processuais e decidir sobre a sua própria competência, em conformidade com o princípio da competência-competência (art.º 18.º). Esta prerrogativa reforça o caráter jurisdicional do órgão e assegura a efetividade da arbitragem como meio alternativo de resolução de litígios, sem dependência prévia da intervenção dos tribunais judiciais.

Em termos gerais, a arbitragem afirma-se, no conjunto dos meios alternativos de resolução de litígios, como um mecanismo caracterizado pela autonomia das partes, pela flexibilidade procedimental e pela possibilidade de resolução especializada dos conflitos, sem prejuízo da observância de garantias fundamentais do processo, como a igualdade, o contraditório e a imparcialidade do decisor. A disciplina relativa à constituição do tribunal arbitral, ao estatuto dos árbitros e à delimitação da competência evidencia que, embora distinta da jurisdição estatal quanto à sua origem e enquadramento institucional, a arbitragem desenvolve-se segundo parâmetros de racionalidade e de controlo jurídico que asseguram a legitimidade das decisões proferidas.

Essa configuração explica o relevo progressivamente assumido pela arbitragem no âmbito dos MARL, bem como a sua capacidade de adaptação a diferentes domínios materiais. Ao mesmo tempo, revela os limites e as cautelas que se impõem quando o instituto é transposto para áreas sensíveis do Direito Público, nas quais a autonomia privada cede espaço a exigências acrescidas de legalidade, controlo e tutela do interesse público, como se analisará nos capítulos seguintes.

---

[85] Nas próximas sessões serão utilizados os termos “processo” e “procedimento” em referência à arbitragem tributária. Para fins de esclarecimento, o termo processo refere-se ao processo de arbitragem após a constituição do tribunal arbitral, já o termo procedimento faz referência ao que antecede a formação do tribunal.

[86] O dever de revelação dos árbitros está previsto nos n.ºs 1 e 2, do art.º 13.º da LAV.

4 A ARBITRAGEM NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO FISCAL: contexto e razão de ser.

Nos anos que antecederam a implementação da arbitragem tributária em Portugal, o sistema de justiça fiscal encontrava-se marcado por um cenário de acentuada morosidade e saturação processual. Entre 2008 e 2010, a administração da justiça evidenciava sinais de disfunção estrutural, refletidos na incapacidade de os tribunais administrativos e fiscais responderem, com a celeridade e previsibilidade exigidas, ao crescente volume de litígios tributários. As impugnações, execuções fiscais e reclamações acumulavam-se, frequentemente prolongando-se por vários anos até decisão definitiva, o que comprometia a segurança jurídica e a confiança dos contribuintes na tutela jurisdicional. Essa situação resultava, em larga medida, da escassez de meios humanos e técnicos, da excessiva formalização dos procedimentos e da crescente complexidade do sistema fiscal, que ampliava o número e a diversidade dos litígios. [87]

A morosidade da justiça fiscal, já então identificada em sucessivos relatórios oficiais e na doutrina, traduzia uma crise de eficiência e de credibilidade institucional. A sobrecarga dos tribunais de 1.ª instância e a lentidão na tramitação das causas fiscais produziam efeitos negativos tanto para o Estado, que via retardada a cobrança de receitas, quanto para os contribuintes, privados de uma resolução tempestiva das suas pretensões.

Não obstante as razões de ordem prática e institucional que estiveram na origem da criação da arbitragem tributária – materializada na aprovação do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro – e apesar do reconhecimento, por parte do legislador e dos órgãos de gestão da justiça, da utilidade de estender os mecanismos de resolução alternativa de litígios ao domínio fiscal, a introdução deste modelo no ordenamento jurídico português não ocorreu sem suscitar relevantes reservas de natureza jurídico-constitucional.

Tais objeções não emergiram em um contexto inteiramente novo, antes se inserindo numa linha de continuidade com o debate doutrinário já travado aquando da ampliação da arbitragem ao domínio do Direito Público, em especial no âmbito da arbitragem administrativa.[88] A resistência então manifestada à submissão de litígios de natureza pública à

[87] DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA. *Os números da Justiça 2011*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2012. (Indicadores gerais: duração média, pendências, 1.ª instância). Disponível em: https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/.

[88] Para um maior desenvolvimento das controvérsias doutrinárias relativas à admissibilidade e aos limites da arbitragem no domínio do Direito Administrativo, v. José Luís Esquível, *Os Contratos Administrativos e a Arbitragem*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 135 e ss., e José Luís Esquível, *A arbitragem institucionalizada e os conflitos de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 121-129. A indicação das referidas obras foi

decisão de tribunais arbitrais projetou-se, de forma quase inevitável, sobre a arbitragem tributária, reproduzindo questionamentos relativos à reserva de jurisdição, ao princípio da legalidade e à prossecução do interesse público. A esse núcleo crítico somou-se, no plano específico do Direito Fiscal, a invocação do princípio da indisponibilidade do crédito tributário, frequentemente apontado como obstáculo estrutural à admissibilidade do modelo.

Amplamente discutidas na doutrina e na jurisprudência nos momentos iniciais de aplicação do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT), essas objeções integraram o debate fundacional do instituto e condicionaram, de forma significativa, a sua afirmação enquanto via admissível de tutela jurisdicional em matéria fiscal. A análise dessas controvérsias revela-se, assim, indispensável não apenas para compreender a razão de ser da arbitragem tributária, mas também para apreender os limites, tensões e pressupostos que moldaram o seu desenvolvimento no sistema de justiça fiscal português.

Uma das primeiras objeções de natureza constitucional suscitadas pela doutrina relativamente à admissibilidade da arbitragem tributária prendeu-se com a alegada violação da reserva de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais. Essa objeção assentava numa determinada interpretação dos artigos 209.º e 212.º da CRP, segundo a qual a previsão constitucional dos tribunais arbitrais não abrangeria os litígios de natureza tributária.

De acordo com essa leitura, os tribunais arbitrais, à semelhança dos tribunais judiciais, deteriam uma competência de natureza residual, ao passo que os tribunais administrativos e fiscais, enquanto tribunais de competência especializada nos termos do art.º 212.º da CRP, exerceriam uma jurisdição materialmente delimitada e, por força dessa especialização, implicitamente exclusiva em matéria administrativa e fiscal. Ainda que tal exclusividade não resultasse de uma previsão constitucional expressa, seria entendida como uma decorrência lógica da arquitetura jurisdicional constitucionalmente consagrada.[89]

Partindo dessa premissa, sustentava-se que os litígios tributários, por integrarem o núcleo próprio da jurisdição administrativa e fiscal, não poderiam ser submetidos a tribunais arbitrais, sob pena de violação da reserva de jurisdição constitucionalmente atribuída a essa ordem jurisdicional.

---

extraída de Carla Castelo Trindade, *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária Anotado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 37, nota 26.

[89] No âmbito do Direito Fiscal, a objeção à arbitragem foi ainda reforçada por uma conceção da fiscalidade como expressão máxima da *publica potestas*, entendendo-se que a natureza autoritativa da relação tributária seria incompatível com um mecanismo tradicionalmente associado à autonomia privada. Todavia, como assinala Carla Castelo Trindade, "se a intensidade de manifestação da *publica potestas* não é maior em Direito Tributário do que em Direito Administrativo, e admitindo-se neste último a resolução de litígios pela via arbitral, o argumento da fiscalidade-soberania não poderia colher". TRINDADE, Carla Castelo. *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária Anotado*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 43.

Essa interpretação foi, contudo, progressivamente questionada pela doutrina maioritária, que passou a sublinhar que a Constituição não delimita o conteúdo material da jurisdição dos tribunais arbitrais, nem os associa necessariamente a uma competência residual. Do mesmo modo, a CRP não consagra uma relação de exclusividade entre os tribunais arbitrais e os tribunais administrativos e fiscais, permitindo ao legislador integrar aqueles em qualquer das ordens jurisdicionais constitucionalmente previstas. Nessa perspetiva, a criação da arbitragem tributária não é lida como uma subtração ilegítima de competências aos tribunais administrativos e fiscais, mas como uma opção legislativa situada no âmbito da conformação do sistema de justiça fiscal.[90]

Esta leitura encontrou ainda respaldo no plano do direito da União Europeia. Com efeito, no acórdão ascendi (C-377/13), o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu que os tribunais arbitrais tributários portugueses, constituídos ao abrigo do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, podem ser qualificados como órgãos jurisdicionais para efeitos do artigo 267.º do TFUE, sublinhando que se trata de tribunais estabelecidos por lei e integrados no sistema jurisdicional nacional. Tal entendimento contribuiu para reforçar a legitimação do modelo arbitral tributário português, evidenciando a sua compatibilidade com os parâmetros europeus de tutela jurisdicional.[91]

Outra objeção de natureza constitucional suscitada no âmbito da arbitragem tributária diz respeito à eventual violação do princípio da legalidade fiscal, consagrado no artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa, bem como da reserva de lei formal prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP. Segundo essa perspetiva, a submissão de litígios tributários a tribunais arbitrais poderia comprometer a exigência de que a criação, modificação ou extinção de impostos, assim como a definição dos seus elementos essenciais, seja efetuada exclusivamente por lei parlamentar ou por decreto-lei autorizado.

A doutrina dominante, contudo, tem distinguido de forma consistente o plano da criação normativa em matéria tributária – sobre o qual incide o princípio da legalidade fiscal – do plano da aplicação do direito e da resolução jurisdicional dos litígios. Nessa ótica, a função

---

[90] Registe-se que o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 177/2016, Proc. n.º 126/15, Rel. Cons. João Pedro Caupers, adotou uma leitura mais restritiva do regime da arbitragem tributária, entendendo que a atribuição de competência a tribunais arbitrais fiscais poderia traduzir-se numa subtração de competências aos tribunais tributários estaduais, bem como manifestando reservas quanto à limitação dos meios de recurso das decisões arbitrais. Esta posição integra o debate jurisprudencial suscitado nos primeiros anos de aplicação do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária.

[91] Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 12 de junho de 2014, *Ascendi – Gestão e Serviços de Transporte, Lda.*, Proc. C-377/13, ECLI:EU:C:2014:1754, no qual se reconheceu que os tribunais arbitrais tributários portugueses, constituídos ao abrigo do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, podem ser qualificados como órgãos jurisdicionais para efeitos do art.º 267.º do TFUE, atendendo, designadamente, à sua criação legal e à sua integração no sistema jurisdicional nacional.

jurisdicional, seja exercida por tribunais estaduais ou por tribunais arbitrais legalmente constituídos, limita-se à interpretação e aplicação de normas previamente estabelecidas pelo legislador, não envolvendo qualquer poder de criação ou modificação do regime tributário.

Neste enquadramento, a arbitragem tributária não interfere com a reserva de lei fiscal nem com o princípio da legalidade, uma vez que os tribunais arbitrais não dispõem de competência para criar impostos, alterar os seus elementos essenciais ou dispor do crédito tributário fora dos limites legalmente fixados, circunscrevendo-se a sua atuação à apreciação da legalidade dos atos tributários, em termos funcionalmente equivalentes aos tribunais administrativos e fiscais.[92]

Não obstante, a objeção mais persistente à admissibilidade da arbitragem em matéria tributária ancorou-se no princípio da indisponibilidade do crédito tributário,[93] entendido como limite material à atuação da Administração e como garantia da legalidade e da igualdade fiscais.

À propósito da indisponibilidade, não há violação porque o crédito ainda não está consolidado e, por conseguinte, não se estabeleceu na ordem jurídica. Cumpre ressaltar que se fosse de outro modo, também existiria violação do princípio em análise em caso de utilização dos tribunais do Estado para discutir a legalidade da liquidação.

A admissibilidade da decisão por equidade, típica da arbitragem, tornou-se mais um ponto controverso visto como potencialmente incompatível com a legalidade fiscal. Essa preocupação foi, porém, neutralizada pela opção normativa expressa pela arbitragem de direito em matéria tributária, afastando-se a possibilidade de decisões fundadas em critérios extrajurídicos.[94]

Num terceiro plano, questionou-se se a formação do tribunal arbitral, assente na lógica da convenção arbitral, poderia traduzir uma forma indireta de disponibilidade do crédito tributário. Tal objeção perde relevo no modelo português, em que a submissão à arbitragem

---

[92] A este ponto, acresce que o próprio Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária foi aprovado por decreto-lei autorizado, em conformidade com o regime constitucional da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, assegurando-se, assim, tanto a reserva formal como a reserva material de lei exigidas pelo artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP.

[93] Embora consagrado expressamente na Constituição, o princípio da indisponibilidade do crédito tributário encontra densificação normativa, designadamente, no artigo 30.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária.

[94] A preocupação com a admissibilidade da decisão por equidade em matéria tributária representou um dos pontos centrais da crítica inicial à arbitragem tributária, na medida em que a equidade, ao afastar-se da aplicação estrita do direito positivo, poderia tensionar o princípio da legalidade fiscal. No ordenamento português, esse risco foi afastado pela opção normativa expressa pela arbitragem de direito em matéria fiscal, solução que será analisada de forma mais detalhada na subseção seguinte, dedicada às particularidades da arbitragem tributária.

resulta de uma opção legislativa geral e abstrata, e não de uma convenção casuística livremente negociada pela Administração.[95]

Em síntese, embora o princípio da indisponibilidade do crédito tributário tenha constituído o núcleo central das reservas iniciais à arbitragem tributária, a análise das objeções formuladas revela que estas se fundaram, sobretudo, em extrapolações de categorias próprias da arbitragem privada para um modelo específico, de natureza legal e pública. A evolução legislativa e doutrinária veio progressivamente clarificar tais equívocos, conduzindo à superação da controvérsia quanto à compatibilidade da arbitragem tributária com aquele princípio.[96]

Casalta Nabais (2011) assinalou que a introdução da arbitragem tributária representou a consagração de uma via jurisdicional alternativa e legítima, sem quebra do monopólio estatal da função de julgar, na medida em que a jurisdição arbitral atua por delegação legal e permanece sujeita ao controlo dos tribunais superiores. O autor sublinha que, ao admitir a apreciação de litígios tributários por tribunais arbitrais, o Estado reconheceu que a realização da justiça fiscal não se esgota na estrutura judicial tradicional, podendo igualmente ser prosseguida por mecanismos complementares, desde que dotados de garantias funcionalmente equivalentes às da jurisdição estatal.[97]

À luz desse enquadramento, a arbitragem tributária pode ser compreendida como resposta institucional a uma tensão estrutural do sistema de justiça fiscal, procurando compatibilizar, por um lado, a necessidade de racionalização do contencioso e de obtenção de decisões céleres e tecnicamente qualificadas e, por outro, a preservação dos princípios estruturantes da função jurisdicional, como a independência, a imparcialidade e a vinculação ao Direito. Nessa perspetiva, o modelo não se configura como estratégia de desjudicialização, mas como instrumento integrado de reorganização da justiça fiscal, cujo sentido e legitimidade dependem precisamente da manutenção dessas garantias e do controlo jurídico da sua atuação.

---

[95] A objeção relativa à formação do tribunal arbitral está diretamente associada ao debate sobre a natureza da arbitragem tributária — se voluntária ou necessária – na medida em que, no modelo português, a submissão dos litígios à arbitragem decorre de uma opção legislativa geral e abstrata, e não de uma convenção arbitral livremente negociada caso a caso pela Administração. Essa questão será objeto de análise específica na subseção seguinte, dedicada à natureza jurídica da arbitragem tributária.

[96] O decurso de mais de uma década desde a implementação da arbitragem tributária, aliado à sua aplicação continuada na prática e ao progressivo deslocamento do debate doutrinário para outras questões emergentes do sistema, permite compreender que a controvérsia em torno da indisponibilidade do crédito tributário deixou de assumir centralidade no quadro atual da justiça fiscal portuguesa. Sem prejuízo da existência de posições críticas residuais, a resposta normativa, jurisprudencial e institucional às objeções iniciais foi amplamente assimilada pela doutrina dominante.

[97] NABAIS, José Casalta. *Reflexão sobre a introdução da arbitragem tributária*. *Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*, Ano I, n.º 1, 2011, p. 19-45.

4.1 Características essenciais: as particularidades da arbitragem em matéria fiscal

A arbitragem tributária em Portugal consagra-se como um meio alternativo para a resolução de litígios fiscais, cuja atuação não visa substituir o modelo tradicional de jurisdição, mas sim, atuar paralelamente aos tribunais judiciais, de forma complementar, na composição dos conflitos em matéria fiscal. Os objetivos primordiais da arbitragem como instrumento de acesso à justiça fiscal compreendem, essencialmente, garantir uma proteção mais efetiva dos direitos e interesses dos sujeitos passivos, tornar mais célere a resolução dos litígios entre estes e a administração tributária, além de, consequentemente, diminuir a sobrecarga processual nos tribunais administrativos e fiscais.[98]

A despeito das riquezas doutrinária e jurisprudencial que podem ser extraídas do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT), assim como das legislações conexas, nos absteremos de aqui expor uma investigação pormenorizada que contemple toda a extensão normativa. Nesse ponto, e a exemplo da conceção de Domingos (2014), dissertaremos inicialmente acerca dos elementos essenciais do sistema de arbitragem no contexto do Direito Tributário português. [99] Em paralelo, demonstraremos como a estrutura e regulamentação da arbitragem tributária tem enfrentado as questões patológicas[100] apontas no âmbito da sua aplicação prática, para que, ao final dessa subseção, possam ser compreendidas as características estruturais desse método alternativo de resolução de litígios e a respetiva natureza institucionalizada.

O caráter institucional da arbitragem tributária possibilita que se preservem a celeridade e a flexibilidade processual – traços caracterizadores do método –, ao mesmo tempo que assegura o respeito pelos princípios essenciais à concretização da justiça fiscal, harmonizando eficiência procedimental e legalidade.

Diferentemente da arbitragem *ad hoc*, a arbitragem institucional restringe a vontade das partes, permitindo a opção ao método de resolução de conflitos, sem, contudo, conceder a mesma liberdade na escolha da estrutura do respetivo sistema. Deste modo, a arbitragem tributária possui uma estrutura permanente e regulamentada, dotada de mecanismos de controlo, regras procedimentais uniformes e critérios públicos de designação dos árbitros.

---

[98] *Cf.* preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, que aprova o Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT).

[99] DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Ensayo acerca de las características estructurales del sistema de arbitraje tributario portugués.* Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Madrid, v. 30, n. 6, p. 41-53, 2014. ISSN 0213-0548.

[100] Serão abordadas no decorrer da subseção as medidas que fazem frente as seguintes questões patológicas: decisões parciais/tendenciosas; ilegitimidade, inaptidão e dependência da atuação dos árbitros; insegurança dos procedimentos arbitrais; e a incompatibilidade com o princípio da indisponibilidade do crédito tributário.

Em harmonia com a adequação da arbitragem no âmbito do Direito Público[101], o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) abriga os tribunais arbitrais sob a sua administração, cabendo à instituição, por força legal[102], a gestão de todo o procedimento e processo arbitral, a designação dos árbitros (art.º 11.º, do RJAT) e a salvaguarda do cumprimento das normas deontológicas aplicáveis a estes profissionais.

Nesse sentido, o professor Germano Marques da Silva (2012, p. 2-3) compreende a natureza institucional da arbitragem tributária ao fazer a seguinte consideração:

> [...] Acresce que no âmbito do privado os interesses são geralmente disponíveis e por isso a total liberdade das partes na escolha dos árbitros que hão-de julgar a sua causa, mas não assim no domínio do direito público. Em regra a Administração não pode dispor dos interesses do Estado que lhe cabe prosseguir em conformidade com a lei e por isso que se é também do seu interesse a celeridade da resolução dos conflitos que a opõem aos contribuintes, donde o recurso à arbitragem, tem o dever de cuidar de modo exigente em não suscitar a menor suspeita sobre a isenção da decisão. [...] É assim que interpreto a exigência legal de os tribunais arbitrais em matéria tributária funcionarem sob a égide do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no Centro de Arbitragem Administrativa, e imediatamente sob controlo deontológico do seu Conselho Deontológico, cujo presidente é também de nomeação do CSTAF.

Isto posto, cumpre salientar que a institucionalização do sistema de arbitragem tributária representa um fator essencial de consolidação da sua credibilidade, na medida em que reforça a confiança pública na imparcialidade e na idoneidade técnica dos árbitros, ao mesmo tempo que promove a segurança e a previsibilidade dos procedimentos e das decisões arbitrais, atributos indispensáveis à legitimação do modelo perante o ordenamento jurídico e a comunidade jurídica.

Por determinação da chamada Portaria da Vinculação (Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março) a Autoridade Tributária e Aduaneira[103] vincula-se à jurisdição dos tribunais arbitrais constituídos no âmbito do CAAD, sempre que estes tenham por objeto a apreciação de pretensões relativas a impostos cuja administração integre a competência da AT.

No que se refere à mencionada administração de impostos e tributos, o art. 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, define que cabe à AT a missão de administrar os direitos aduaneiros, os impostos sobre o rendimento, sobre o património e

---

[101] A resolução de litígios fiscais com recurso à arbitragem encontra legitimação ao abrigo do art.º 209.º, da CRP. Como poderá depreender-se ao longo da presente subseção, além da autorização legal, o funcionamento pleno da arbitragem tributária concretiza-se na medida em que este instituto atenda a preceitos e princípios imprescindíveis para a efetividade da justiça fiscal e para a prossecução do interesse público.

[102] Conforme autorização de criação do CAAD, publicada pelo Secretário de Justiça, no Despacho n.º 5097/2009, de 27 de janeiro.

[103] A AT resultou da fusão da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e, as sucede, por força do art. 12.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, nas atribuições pertinentes à cada uma das organizações incorporadas pela AT.

sobre o consumo, tal como os demais tributos que lhe sejam designados. Com isto, conclui-se que são alheios à incumbência administrativa da AT os impostos administrados pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira[104] ou por outras entidades autónomas à AT.

Salienta-se que há certa divergência na jurisprudência arbitral acerca dos impostos cujas questões conexas podem ser submetidas à arbitragem. Nesse sentido, Trindade (2016, p. 89)[105] clarifica que para verificar se a administração de determinado imposto compete à AT, importa identificar à qual entidade compete a liquidação, o lançamento e a respetiva cobrança, sendo esta, neste caso, igualmente responsável por apreciar a reclamação graciosa.

Das conclusões da autora citada, depreende-se que - dentre o entendimento jurisprudencial - podem ser objeto de apreciação dos tribunais arbitrais as questões alusivas à derrama municipal, ao Imposto do Selo e ao Imposto Único de Circulação, restando excluídos desse âmbito as contribuições e quotizações para a Segurança Social, as taxas e, como já dito, os impostos e demais tributos geridos pela Região Autónoma da Madeira.

Segundo o exposto no art. 2.º, n.º 1, alíneas a) e b), do RJAT e no art. 2.º, alíneas a) a e) da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março (Portaria da Vinculação), podemos observamos que compete aos tribunais arbitrais apreciar a declaração de ilegalidade dos seguintes casos:

a) Atos de liquidação de tributos, autoliquidação, retenção na fonte e pagamento por conta, desde que tais tributos sejam da administração da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto aqueles que não tenham sido previamente submetidos à recurso obrigatório em via administrativa,[106] conforme exigência dos artigos 131.º a 133.º do Código de Processo e do Procedimento Tributário (CPPT), sob os termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT e do corpo e da alínea a) do artigo 2.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março;
b) Atos de determinação da matéria tributável - que não origine a liquidação de qualquer tributo -, assim como da matéria coletável (de impostos administrados pela AT), quando

[104] As Regiões dos Açores e da Madeira, dotadas de autonomia político-administrativa e financeira pelos artigos 225.º e 227.º, n.º 1, alínea i), ambos da CRP, possuem poder de administração sobre os (próprios) tributos públicos, dado o reconhecimento pelo artigo 227.º da CRP e respetiva concretização pelos artigos 55.º e seguintes, da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro). Tal poder traduz-se na capacidade de gerir, adaptar e executar tributos no respetivo território, sendo permitidas adaptações do sistema fiscal nacional às particularidades regionais.

[105] TRINDADE, Carla Castelo. *Regime jurídico da arbitragem tributária anotado.* Coimbra: Almedina, 2016. p. 89.

[106] Conforme reitera Trindade, "[...] salvas as excepções previstas naqueles preceitos, o interessado que pretenda discutir contenciosamente a (i)legalidade daqueles actos de autoliquidação, de retenção na fonte ou de pagamento por conta – seja pela via judicial seja pela via arbitral – só o poderá fazer, adianta-se, mediante prévia de reclamação graciosa. Só depois de um eventual indeferimento dessa reclamação, poderá o sujeito passivo levar a sua pretensão à via contenciosa, por via de impugnação judicial ou de pedido de constituição de tribunal arbitral.". TRINDADE, Carla Castelo. *Regime jurídico da arbitragem tributária anotado.* Coimbra: Almedina, 2016. p. 76.

ambos não sejam realizados por métodos indiretos, sob os termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT e do corpo e da alínea b) do artigo 2.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março;

c) Atos de fixação de valores patrimoniais, relativos à impostos afetos à administração da AT, sob os termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT e do corpo do artigo 2.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março;
d) Atos de liquidação de direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente sobre exportação de mercadorias, sob os termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT, da alínea c) do artigo 2.º, *a contrario sensu*, da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março e do primeiro travessão do n.º 11 do artigo 4.º do Código Aduaneiro Comunitário;
e) Atos de liquidação de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), impostos especiais sobre o consumo (IEC) e outros impostos indiretos sobre mercadorias que não sobre os quais não incidam direitos de importação, sob os termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT e da alínea d) do artigo 2.º, *a contrario sensu*, da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março;
f) Pretensões relativas a imposições à exportação instituídas no âmbito da política agrícola como ou no âmbito de regimes específicos aplicáveis a determinadas mercadorias resultantes de transformação de produtos agrícolas, sob os termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 2.º do RJAT e segundo travessão do n.º 11 do artigo 4.º do Código Aduaneiro Comunitário, aprovado pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92, do Conselho e 12 de outubro de 1992. [107]

Adicionalmente às situações especificadas acima, o art. 3.º, n.º 1, da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março, determina que em qualquer dos casos, os litígios tributários arbitráveis limitam-se ao valor máximo de €10.000.000,00.[108] O mencionado artigo ainda apresenta condições quanto à experiência prática e nível de conhecimento académico dos árbitros permitidos a atuar nos litígios, a depender do valor da causa.

Assim, para litígios cujo valor seja igual ou superior a €1.000.000,00 exige-se que o árbitro presidente tenha exercido funções públicas de magistratura nos tribunais tributários ou possua o grau de Doutor em Direito Fiscal; já nos litígios de valor igual ou superior a €500.000,00, a norma segue a mesma exigência quanto ao exercício da magistratura, entretanto, em relação à formação em Direito Fiscal, admite o grau de mestre. O número 3 do mesmo artigo, incumbe ao presidente do Conselho Deontológico do CAAD a atribuição de árbitro

[107] VILLA-LOBOS, Nuno; PEREIRA, Tânia Carvalhais. *Guia da arbitragem tributária.* 3. ed. Coimbra: Almedina, 2017. p. 89-91.
[108] *Cf.* art. 4.º, n. º 1 do RJAT.

presidente, nos casos em que não possam ser designados árbitros que atendam as condições colocadas.

Cumpre ainda referir que a restrição imposta à competência dos tribunais arbitrais, seja tanto pela limitação do valor da causa, quanto pela não vinculação de entidades autónomas à AT à jurisdição arbitral, [109] é vista pela doutrina como desarrazoada. Em relação a demarcação do valor máximo dos litígios arbitráveis, Domingos (2014, p. 46-47) argumenta que a ausência de limitação, quanto ao valor, concedida aos tribunais estatais do contencioso administrativo deve ser aplicada também aos tribunais arbitrais e, acrescenta, que a experiência e o conhecimento multidisciplinar dos árbitros representa uma mais-valia na análise do dissídio, uma vez que, a complexidade dos casos de valor elevado é frequentemente maior; já no que tange ao segundo limite citado, o autor questiona o motivo pelo qual as demais entidades que compõem a administração pública não estão vinculadas à administração da AT[110], ficando assim, excluídas do âmbito de competência dos tribunais arbitrais.[111]

Em sentido semelhante, a interpretação de Trindade (2016, p. 182-183) assume que o legislador optou pelas mencionadas restrições por cautela, dada a recente implementação da arbitragem tributária à data inicial da vigência da norma limitadora.[112] Por outro lado, compreende que o consolidado êxito da arbitragem é razão suficiente para que as limitações sejam retiradas ou, ao menos, reduzidas. [113]

Uma das questões patológicas mais controvertidas quanto à submissão de litígios fiscais à arbitragem, refere-se à possível violação ao princípio da indisponibilidade do crédito tributário pelo processo arbitral. Ainda que a Constituição não tenha consagrado explicitamente o princípio da indisponibilidade do crédito tributário, este conecta-se intrinsicamente aos princípios da igualdade e da legalidade tributária[114], como conclui-se pela redação do art.º 30.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária (LGT), cuja conceção aduz que "o crédito tributário é indisponível,

---

[109] *Cf.* art.º 1.º e caput do art.º 2.º, ambos da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março.

[110] Lê-se no art.º 1º, n.º 3, da LGT que "Integram a administração tributária, para efeitos do número anterior, a Autoridade Tributária e Aduaneira, as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o Ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário, e os órgãos igualmente competentes dos Governos Regionais e das autarquias locais.".

[111] DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Ensayo acerca de las características estructurales del sistema de arbitraje tributario portugués.* Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Madrid, v. 30, n. 6, p. 41-53, 2014. ISSN 0213-0548.

[112] *Cf.* Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março.

[113] TRINDADE, Carla Castelo. *Regime jurídico da arbitragem tributária anotado.* Coimbra: Almedina, 2016. p. 182-183.

[114] O princípio da igualdade tem previsão constitucional nos artigos 13.º e 266.º, n.º 2, da CRP. Já o princípio da legalidade tributária está constitucionalmente consagrado nos artigos 3.º, n.º 2, 103.º e 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP. Ambos princípios são instituídos na legislação fiscal pelos artigos 8.º, 30.º, n.º 2, 36.º, n.º 3 e 55.º, da LGT.

só podendo fixar-se condições para a sua redução ou extinção com respeito pelo princípio da igualdade e da legalidade tributária".

Em resposta à potencial debilidade apontada acima, a arbitragem de direito – adotada na resolução alternativa dos conflitos fiscais – atende eficazmente tanto aos princípios de igualdade e legalidade tributária quanto ao respeito à indisponibilidade do crédito tributário. Tal afirmação confirma-se pela escolha do princípio norteador da decisão arbitral que, poderá ser baseada na equidade ou no direito (legalidade).

Na arbitragem de equidade, o árbitro possui a discricionariedade de fundar a decisão em costumes e princípios gerais de justiça, de acordo com as especificidades do caso, sem necessariamente utilizar as normas de direito positivo. De modo contrário, na arbitragem de direito aplicada em matéria fiscal, o árbitro – sem de maneira alguma dispor do crédito – deve fundamentar estritamente a decisão nas normas jurídicas aplicáveis ao caso, em respeito ao disposto no n.º 2, do art.º 2.º, do RJAT.

Destacamos, quanto à equidade, a compreensão da decisão arbitral proferida no âmbito do Processo n.º 362/2023-T, de 31 de maio de 2024, a saber:

> Para além da vantagem óbvia do recurso à equidade (i.e., a resolução de litígios da forma mais adequada às especificidades do caso concreto), a equidade levanta questões importantes relativamente (a) ao princípio da certeza e segurança jurídicas (quando o juiz afasta a aplicação de normas gerais e abstratas, perde-se a previsibilidade decorrente da aplicação silogística das mesmas), (b) princípio da igualdade (já que situações semelhantes poderão acabar por receber uma resolução jurídica bastante diferente), e (c) à legitimidade dos juízes (não eleitos democraticamente) para desaplicarem a lei aprovada pelo legislador (eleito democraticamente).

A possibilidade do uso comedido da equidade na arbitragem tributária é defendida por parte da doutrina,[115] entretanto, discordamos de tal posicionamento na medida em que a aplicação da equidade nas decisões arbitrais em matéria fiscal pode, certamente, promover o tratamento desigual entre os contribuintes; ferir o princípio da reserva legal e da legalidade; e, consequentemente, gerar insegurança jurídica.[116]

---

[115] Quanto aos autores portugueses que defendem uma conceção "moderada" de equidade, vejam-se José Casalta Nabais, *Reflexão sobre a introdução da arbitragem tributária*, *Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*, Ano I, n.º 1, 2011, p. 32-33; e Luís Belo**,** Carlos Loureiro **e** Pedro Silva, *O novo regime da arbitragem em matéria tributária*, in *Garantias dos contribuintes no sistema tributário: Homenagem a Diogo Leite Campos*, orgs. Daniel Freire Almeida, Fábio Luiz Gomes e João Ricardo Catarino, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 341-342. Para a defesa da equidade em dissídios de menor valor, veja-se César García Novoa, *Mecanismos para la resolución de controversias tributarias: su introducción en el derecho español*, *Rivista Tributario Internazionale*, n.º 2, 2002, p. 173-174. Todas as referências foram extraídas de Francisco Nicolau Domingos, *Ensayo acerca de las características estructurales del sistema de arbitraje tributario portugués*, *Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, v. 30, n. 6, p. 41-53, 2014, notas 24 e 25.

[116] Nos termos do art.º 4.º do Código Civil, a decisão segundo a equidade apenas é admissível quando exista autorização legal expressa, acordo das partes em relação jurídica disponível ou convenção prévia de recurso à

À nossa colocação acrescentamos ainda, a previsão do art.º 185.º, n.º 2, do (CPTA) cuja redação determina que "Nos litígios sobre questões de legalidade, os árbitros decidem estritamente segundo o direito constituído, não podendo pronunciar-se sobre a conveniência ou oportunidade da atuação administrativa, nem julgar segundo a equidade".

Outrossim, se no domínio da arbitragem administrativa há expressa vedação à decisão segundo a equidade "nos litígios sobre questões de legalidade", permitindo-a, por exclusão, apenas em matérias não reconduzíveis à apreciação da legalidade dos atos administrativos[117], maior razão há para que tal faculdade seja igualmente afastada na arbitragem tributária. Com efeito, as pretensões suscetíveis de apreciação pelos tribunais arbitrais tributários reportam-se integralmente a questões de legalidade dos atos enumerados no art.º 2.º, n.ºs 1 e 2, do RJAT, o que torna consequentemente incompatível qualquer juízo de equidade.

Desse modo, se na arbitragem administrativa a proibição incide apenas sobre um subconjunto de matérias (de legalidade), na arbitragem tributária a limitação é total, pois todo o âmbito de competência arbitral é de natureza legal. Dado o exposto, foge-nos a razão pela qual haveria decisão por equidade, ainda que ponderada, nos tribunais arbitrais tributários.

Em suma, não há que se falar em conformidade da arbitragem com os princípios da indisponibilidade do crédito tributário e da legalidade se couber ao árbitro dispor das normas legais e aplica-las para compor o litígio segundo valorações pessoais e/ou o senso de justiça que acredita ser apropriado para o caso. Em consonância com essa compreensão, considera-se a arbitragem de direito a única opção compatível com a justiça fiscal.[118]

A terceira caraterística estrutural a ser apresentada inspira a discussão doutrinária ainda sem consenso. Por uma definição genérica, a arbitragem obrigatória advém de disposição legal, enquanto a voluntária é originada pela vontade das partes e concretizada pela convenção arbitral. Quanto à arbitragem tributária – ao nosso ver – a voluntariedade manifesta-se de maneira singular, sendo conferida ao contribuinte a escolha do método a ser utilizado para solucionar o conflito de natureza fiscal do qual faz parte, seja com recurso à via judicial ou à

---

equidade. No domínio fiscal, por se tratar de relação jurídico-tributária de natureza não contratual e indisponível, a equidade só é possível mediante previsão legal expressa. Nesse ínterim e dado as decisões superiores inclinadas à equidade, os tribunais arbitrais tem optado por antepor o princípio da justiça (art.º 266.º, n.º 1, da CRP) ao princípio da especialização dos exercícios (art.º 18.º, n.º 1, alínea b), do CIRC). Vejam-se a este propósito o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de abril de 2024, Proc. n.º 01382/14.2BEBRG 0528/17, e o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de setembro de 2022, Proc. n.º 0304/15.8BELLE.

[117] A competência da arbitragem administrativa encontra-se delimitada no art.º 180.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), sendo o art.º 180.º, n.º 1 que consagra a possibilidade de submeter a litígio arbitral as matérias de competência dos tribunais administrativos, "salvo quando respeitem a direitos indisponíveis ou estejam especialmente excluídas por lei".

[118] DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Ensayo acerca de las características estructurales del sistema de arbitraje tributario portugués.* Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Madrid, v. 30, n. 6, p. 41-53, 2014. ISSN 0213-0548.

arbitragem como método alternativo de litígios; enquanto na posição oposta, a vontade da Administração Tributária caracteriza-se pela vinculação legal conferida pelo art.º 1.º, da Portaria n.º 112-A/2012, de 22 de março (Portaria de vinculação) e art.º 4.º, do RJAT.

A respeito da vontade da Administração Tributária, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 244/2018, da 1.ª Secção[119], esclarece que:

> As entidades administrativas delimitadas nessa Portaria não podem recusar a constituição de tribunais arbitrais, nas matérias aí previstas, se o administrado o solicitar. É, portanto, uma situação algo distinta da que ocorre na arbitragem voluntária, uma vez que as entidades administrativas estão *a priori* vinculadas à opção que o administrado tomar neste domínio. A lógica subjacente a um pacto arbitral em que ambas as partes do litígio acordam a sua sujeição a um tribunal arbitral, que justifica certas dimensões do regime da arbitragem voluntária, não pode ser inteiramente tida como aplicável na presente situação. Desta forma, parte do enquadramento constitucional aplicável aos tribunais arbitrais necessários deverá ser considerado aplicável neste caso, em especial no que diz respeito às garantias de independência e imparcialidade dos tribunais e de processo arbitral equitativo. Tal não significa, no entanto, que possa qualificar-se esta situação como uma derrogação face à garantia de acesso à tutela jurisdicional efetiva, neste caso, para tutela dos interesses públicos por parte da administração. Não pode ser esquecido que o artigo 209.º, n.º 2 da Constituição prevê expressamente a existência de tribunais arbitrais na ordem jurídica portuguesa. Os tribunais arbitrais exercem a função jurisdicional na ordem jurídica da República Portuguesa lado a lado com os tribunais estaduais.

Importante ressaltar que, na hipótese de ausência da referida vinculação, se o recurso à arbitragem dependesse da manifestação individualizada de vontade da Administração Tributária e, por conseguinte, houvesse a necessidade do expresso consentimento desta a cada vez em que o contribuinte optasse pelo recurso à via arbitral, haveria turbações ao efetivo acesso à justiça e à celeridade da arbitragem como meio alternativo de litígios.

Neste ponto, relembra-se que a vinculação da Administração Tributária, mais especificamente a Autoridade Tributária e Aduaneira, não constitui um compromisso absoluto da entidade de dirimir os litígios em matéria fiscal por via arbitral, caso assim seja escolhido pelo contribuinte. Como visto, a Portaria n.º 112-A/2012, de 22 de março, não representa apenas a vontade da Administração Tributária no contexto da arbitragem, mas também delimita o âmbito de extensão dos litígios fiscais arbitráveis.

Diante das considerações apresentadas, concluímos que as características estruturantes da arbitragem tributária – institucional, de direito e de natureza voluntária afirmam-na como um verdadeiro instrumento jurisdicional, dotado de legitimidade eficácia no quadro da justiça fiscal. O seu caráter institucional assegura estabilidade organizacional, uniformidade

[119] No Acórdão n.º 244/2018, o Tribunal Constitucional apreciou a conformidade constitucional da vinculação da Administração Tributária à arbitragem tributária, prevista na Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março. O Tribunal concluiu que tal vinculação não viola o princípio da legalidade nem o direito de acesso aos tribunais, porquanto decorre de habilitação legal expressa no art.º 4.º, do RJAT e visa assegurar a efetividade da tutela jurisdicional dos contribuintes.

procedimental e controlo de legalidade. O facto de se tratar de uma arbitragem de direito garante que as decisões se fundam na aplicação rigorosa das normas jurídicas, afastando qualquer margem de valoração equitativa.

Quanto à sua voluntariedade assimétrica, facultativa para o contribuinte e vinculante para a Administração Tributária, esta traduz o equilíbrio entre liberdade individual e dever público de submissão à legalidade.

Reunidas, essas características reforçam a credibilidade, a imparcialidade e a efetividade da arbitragem tributária, consolidando-a como meio legítimo de tutela jurisdicional e como pilar complementar da justiça fiscal em Portugal.

4.2 A consagração da arbitragem tributária como meio de acesso à justiça

A arbitragem consolidou-se como um dos mais relevantes meios alternativos de resolução de litígios, oferecendo as partes um procedimento célere, especializado e dotado de flexibilidade, capaz de aliviar a sobrecarga dos tribunais judiciais e de assegurar uma tutela jurisdicional efetiva. Ao permitir que matérias fiscais sejam apreciadas por tribunais arbitrais, o legislador introduziu uma dimensão inédita de diálogo entre a eficiência procedimental e os princípios estruturantes do Direito Público, em especial a legalidade e a indisponibilidade do interesse público, conferindo nova expressão à justiça fiscal contemporânea.

Essa consolidação não se revela apenas no plano normativo ou doutrinário, mas encontra respaldo na evolução empírica do recurso à arbitragem tributária ao longo da última década. Os dados estatísticos divulgados pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)[120] evidenciam um crescimento acentuado e consistente do número de pedidos de constituição de tribunais arbitrais em matéria fiscal, tendo-se registado, em 2024, 1 424 novos processos, o valor mais elevado desde a implementação do regime, correspondente a um aumento de 33,8% face ao ano anterior. No período compreendido entre 2011 e 31 de dezembro de 2024, deram entrada na arbitragem tributária 10.207 processos, o que confirma a progressiva afirmação do mecanismo junto dos contribuintes.

O crescimento tem assumido relevância também do ponto de vista sistémico, na medida em que cada novo processo submetido à arbitragem tributária corresponde, previsivelmente, a menos um processo nos tribunais tributários do Estado no âmbito das ações de impugnação.[121]

---

[120] CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA (CAAD). Relatório Anual da Arbitragem – 2024. Lisboa: CAAD, 2025. Disponível em: https://www.caad.org.pt/files/documentos/relatorios/CAAD-Relatorio_Anual_Arbitragem_2024.pdf

[121] Recorde-se que os dados relativos ao impacto da arbitragem tributária sobre a litigância nos Tribunais Administrativos e Fiscais dizem respeito especificamente às ações de impugnação de atos tributários, única

Com efeito, em 2024, os processos arbitrais representaram cerca de 50% dos pedidos de impugnação apresentados nos tribunais tributários estaduais, tendo-se verificado, no mesmo período, uma redução global de cerca de 21% no número de processos pendentes na jurisdição tributária e de aproximadamente 9% nas ações de impugnação.

Importa sublinhar, contudo, que a arbitragem tributária não constitui o único fator explicativo dessa trajetória de recuperação, a qual resulta igualmente do reforço do número de juízes nos Tribunais Administrativos e Fiscais, da constituição de equipas especiais para julgamento de processos mais antigos e do desempenho global da jurisdição tributária, cuja taxa de resolução tem sido sistematicamente superior a 100%.

Ainda assim, o potencial descongestionador da arbitragem tributária atingiu, em 2024, o seu máximo histórico, sem que tal crescimento tenha comprometido a celeridade decisória, mantendo-se o tempo médio de decisão em torno de quatro meses e meio, uma das marcas distintivas do modelo arbitral tributário.

Atenta a integração dos tribunais arbitrais na estrutura jurisdicional, nos termos do art.º 209.º, n.º 2, da CRP, a apreciação da arbitragem tributária em matéria de acesso à justiça não pode prescindir da análise da sua conformidade com os elementos que estruturam a tutela jurisdicional efetiva. Nesse quadro, importa considerar de que modo a organização e o funcionamento do mecanismo arbitral se articulam com os princípios fundamentais da justiça fiscal, designadamente a legalidade, a igualdade, a imparcialidade e a proteção efetiva dos direitos dos contribuintes, sem perder de vista as especificidades inerentes à arbitragem enquanto forma alternativa de resolução de litígios.

Nesse sentido, ao longo desta subseção – e em complementaridade ao exposto na subseção anterior – será analisado de que forma, passados mais de dez anos desde a sua implementação, a arbitragem tributária tem vindo a adequar-se a tais princípios, afirmando-se progressivamente como um instrumento legítimo de tutela jurisdicional no âmbito fiscal, em sintonia com os valores que norteiam a administração da justiça.

Entre os mais recentes esforços de aperfeiçoamento da arbitragem tributária enquanto método alternativo de resolução de litígios no domínio fiscal, destacam-se as alterações introduzidas pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, e pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro. Estas reformas traduzem a intenção legislativa de reforçar a transparência, a imparcialidade e a tutela jurisdicional efetiva, contribuindo para o fortalecimento da arbitragem tributária como

tipologia processual abrangida pela competência material dos tribunais arbitrais tributários, conforme analisado na subseção anterior. Por essa razão, o efeito descongestionador da arbitragem projeta-se apenas sobre esse segmento do contencioso tributário, sem corresponder a uma redução global e indistinta da pendência judicial.

via jurisdicional complementar, dotada de credibilidade institucional e de garantias funcionalmente equiparáveis às da jurisdição tributária estatal.

A administração da justiça, enquanto função jurisdicional, rege-se pelo princípio da transparência, entendido não como conceito unitário, mas como conjunto de deveres de visibilidade, informação e responsabilidade pública inerentes ao poder judicial. Tal princípio manifesta-se essencialmente em duas vertentes: a do acesso à informação, que assegura a publicidade e inteligibilidade das decisões, e a do controlo institucional e social da atividade jurisdicional, indispensável ao escrutínio e à legitimidade próprios de um Estado Democrático de Direito.[122]

A primeira dimensão do princípio da transparência refere-se ao acesso à informação, impondo que o poder jurisdicional atue de forma aberta perante os cidadãos, assegurando a publicidade do conteúdo e dos fundamentos das decisões, bem como dos elementos de gestão judiciária.[123]

Já a segunda dimensão corresponde ao controlo do funcionamento da estrutura judicial, ou seja, aos mecanismos que permitem fiscalizar, avaliar e corrigir a atuação dos tribunais e magistrados. Tal controlo pode ser preventivo, evitando práticas indevidas, ou repressivo, mediante responsabilidade disciplinar, civil ou penal. Nessa perspetiva, a transparência aproxima-se da noção de *accountability* judicial[124], traduzindo o dever de o poder jurisdicional prestar contas e justificar o exercício das suas funções, sem prejuízo da sua independência.

Uma vez delineado, ainda que de forma sintética, o princípio da transparência e as suas principais vertentes, importa agora analisar como esse princípio e os valores que dele decorrem se projetam no âmbito da arbitragem tributária, orientando a sua estrutura, o funcionamento dos tribunais arbitrais e a legitimidade das decisões proferidas nesse domínio.

A estrutura e o funcionamento dos tribunais arbitrais em matéria tributária obedecem a um modelo institucional cuidadosamente delineado pelo legislador, de modo a assegurar a especialização técnica e a imparcialidade decisória. Diante disso, faremos um breve esboço sobre o tema.

---

[122] DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Arbitragem tributária: o (recente) reforço da transparência e da tutela jurisdicional efetiva. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 312-325, maio/ago. 2024. Periódico quadrimestral da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ.

[123] Essa vertente decorre dos arts. 37.º, 206.º e 268.º da CRP, que consagram o direito à informação e a publicidade dos atos processuais, sendo considerada pela doutrina condição essencial para a compreensão e legitimação social da justiça.

[124] *Accountability* judicial designa o dever de o poder jurisdicional prestar contas à sociedade, assegurando a responsabilidade, a transparência e o controlo público da sua atuação, sem que isso comprometa a independência dos tribunais e dos magistrados. Trata-se, portanto, da vertente democrática da função jurisdicional, pela qual se legitima o exercício do poder de julgar através da justificação das decisões e da sujeição a mecanismos de escrutínio institucional e social.

O tribunal arbitral pode assumir natureza "especial" ou "comum", consoante a vontade do sujeito passivo em exercer ou não a faculdade de designar árbitro, correspondendo, respetivamente, a uma composição singular ou coletiva. A composição dos tribunais também é definida pelo valor da causa e, conforme o art.º 5.º, do RJAT, nos pedidos de pronúncia em que o valor não ultrapasse duas vezes o valor da alçada do Tribunal Central Administrativo (TCA), ou seja, €60.000,00[125] e o sujeito passivo abstenha-se a designar árbitro, o tribunal funcionará com um árbitro singular.

Já o funcionamento do tribunal com o coletivo de três árbitros exige que os pedidos excedam o referido limite ou o sujeito escolha designar árbitro.[126]

Feita esta síntese, teceremos algumas considerações acerca destas normas seguindo a ordem instituída no Regime Jurídico em Matéria de Arbitragem Tributária (RJAT), a saber, regras gerais de designação dos árbitros, requisitos necessários e as respetivas causas de impedimento.

Os artigos 6.º, 7.º e 8.º do RJAT, em articulação com o Código Deontológico do CAAD, refletem de forma expressiva o compromisso dos tribunais arbitrais com a imparcialidade, a independência e a legalidade da atuação dos árbitros, assegurando que o exercício da função jurisdicional arbitral se traduza numa decisão isenta, objetiva e legalmente fundada, condição essencial para a credibilidade e legitimidade da arbitragem tributária no sistema de justiça fiscal.

Dentre as determinações do artigo 6.º, do RJAT relativas à designação dos árbitros, destacam-se as seguintes, pelas quais se evidenciam os princípios de transparência, publicidade e legitimação que orientam a atuação dos tribunais arbitrais em matéria tributária.

a) Nos casos em que a designação de árbitros cabe as partes, o legislador teve o cuidado especial de permitir que tais pretensões sejam decididas apenas por um tribunal arbitral coletivo, no qual o terceiro árbitro (árbitro-presidente) não é designado pelas partes, reforçando assim a imparcialidade da decisão e a igualdade entre os sujeitos da relação processual (art.º 5.º, n.º 3, alínea b) art.º 6.º, n.º 2, alínea b), do RJAT);

---

[125] De acordo com o artigo 6.º, n.º 4, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, a alçada dos Tribunais Centrais Administrativos é a mesma fixada para os Tribunais da Relação, correspondente a €30.000,00, conforme disposição do artigo 44.º, n.º 1, alínea a), da Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto).

[126] Importa-nos acrescentar a discussão sobre a incompetência do tribunal arbitral em razão do valor da causa, sobretudo nos casos em que a alteração posterior do valor inicialmente indicado afeta a composição do tribunal. A jurisprudência tem admitido a ocorrência de incompetência superveniente, quando o processo é inicialmente constituído como tribunal singular e, após retificação do valor, ultrapassa o limite previsto para a constituição de tribunal coletivo. Essa questão, de natureza processual, repercute também nas custas arbitrais, pois o valor da causa determina a taxa de arbitragem aplicável e o regime de reembolso ou complementação. Para maior compreensão sobre o tema, veja-se *Regime jurídico da arbitragem tributária anotado*, de Carla Castelo Trindade (Coimbra: Almedina, 2016, p. 275-288).

b) A determinação da nova redação do n.º 3, do art.º 6.º, do RJAT[127] reforça a transparência, a publicidade e a confiança na legalidade da atuação dos árbitros. Com a mudança, a designação dos árbitros passou a ser feita de entre aqueles que constam da lista aprovada pelo CAAD, por sorteio público. A lista disponibiliza as categorias em que os árbitros escolheram atuar, nomeadamente: rendimento, IVA, património, consumo e internacional; além de identificar os árbitros aptos a exercer a função de árbitro-presidente e os que possuem formação em Economia;[128]
c) O aditamento do n.º 4, do art.º 6.º, do RJAT constitui uma garantia de idoneidade e independência dos árbitros por delimitar a elegibilidade ao sorteio à apenas aqueles árbitros que "não sejam mandatários ou não integrem escritório de advogados em que um dos seus membros seja mandatário em qualquer processo arbitral tributário pendente".[129]

Importa referir que, para reforço da transparência, a publicidade das decisões arbitrais encontra previsão no RJAT, em seu art.º 16, alínea g), cuja redação da 1ª versão[130] (DL n.º 10/2011, de 20 de janeiro) aduzia: "A publicidade, assegurando-se a divulgação das decisões arbitrais devidamente expurgadas de quaisquer elementos susceptíveis de identificar a pessoa ou pessoas a que dizem respeito". Pode-se observar que além da publicidade, o legislador já havia demonstrado a preocupação em manter o sigilo de dados pessoais dos contribuintes.

A edição do art.º 16.º, dada pela Lei n.º 118/2019, traz a remissão ao art.º 185-B do CPTA, condicionando a execução das decisões arbitrais à publicação – após o devido expurgo de dados que possam identificar o(s) contribuinte(s) parte(s) no processo – numa base de dados organizada pelo Ministério da Justiça.[131]

---

[127] A nova redação do n.º 3, do art.º 6.º, do RJAT foi dada pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro. No texto anterior constava o seguinte: "No caso previsto na alínea b) do número anterior, os árbitros podem não constar da lista dos árbitros que compõem o Centro de Arbitragem Administrativa.", conforme a 1ª versão do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro.

[128] A lista dos árbitros elegíveis é publicada no site do CAAD no mínimo 5 dias úteis antes da data do sorteio. Importante também mencionar que o sorteio público é realizado mensalmente no CAAD, por um procedimento automático, aleatório e sequencial. Aos interessados é permitido o acesso, quando solicitado, à transmissão em direto do sorteio de designação dos árbitros. (*cf.* art.º 3.º-A, do Código Deontológico do CAAD).

[129] Veja-se, neste sentido, o artigo de Francisco Nicolau Domingos, "Arbitragem tributária: o (recente) reforço da transparência e da tutela jurisdicional efetiva", publicado na Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP, Ano 18, v. 25, n. 2, maio-ago. 2024, nota 7, p. 315.

[130] A redação da versão atual, dada pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, é a seguinte: "A publicidade, assegurando-se a divulgação e publicação das decisões arbitrais, nos termos do artigo 185.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, devidamente expurgadas de quaisquer elementos suscetíveis de identificar a pessoa ou pessoas a que dizem respeito.".

[131] As decisões podem ser consultadas pelo site do CAAD (como assim já era antes da alteração do art.º 16, RJAT) em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/. As consultas pela base de dados do Ministério da Justiça estão disponíveis em https://servicos.tribunais.org.pt/servicos/arbitragem-administrativa-tributaria/#:~:text=CENTRO%20DE%20ARBITRAGEM%20ADMINISTRATIVA%20(CAAD).

Em suma, as alterações aos arts. 5.º e 6.º, do RJAT reforçam a imparcialidade, a transparência e a confiança na arbitragem tributária. A exigência de tribunal coletivo quando há designação pelas partes; o sorteio público a partir da lista de árbitros do CAAD; a publicação das decisões arbitrais; e a restrição de elegibilidade a profissionais sem vínculos em processos pendentes são medidas que fortalecem a igualdade processual, a transparência, a idoneidade e a credibilidade das decisões arbitrais.

A razão de ser dos requisitos do art.º 7.º, do RJAT liga-se diretamente ao objetivo de reforço à tutela jurisdicional efetiva: não basta decidir mais depressa; é indispensável decidir melhor, com decisões tecnicamente sólidas e imparciais. Por isso, num sistema em que as decisões arbitrais exercem função jurisdicional complementar e paralela à jurisdição estatal, produzindo efeitos vinculativos e executivos análogos aos das decisões dos tribunais[132], exige-se que os árbitros estejam à altura dessa prerrogativa, de modo a gerar e preservar a confiabilidade da arbitragem tributária.

O artigo 7.º do RJAT define três requisitos fundamentais para a designação dos árbitros:

a) Capacidade técnica: exige experiência prévia no exercício de jurisdição, consultoria, docência ou investigação na área tributária, permitindo que o árbitro compreenda a complexidade dos atos tributários, da matéria coletável e da fundamentação do contribuinte. Tal requisito garante que a decisão arbitral seja proferida com pleno domínio da matéria e das suas repercussões jurídicas e fiscais;
b) Idoneidade moral: traduz-se na compatibilidade com os princípios da imparcialidade e da independência, evitando que o árbitro seja suscetível a pressões externas ou mantenha vínculos com a administração tributária ou com partes interessadas. Trata-se de condição essencial para que a arbitragem não se reduza a um mecanismo técnico, mas se afirme como via jurisdicional confiável;
c) Sentido de interesse público: reflete a consciência de que o tribunal arbitral em matéria tributária desempenha uma função pública de relevo, voltada à tutela dos direitos dos contribuintes e à legalidade dos atos tributários. O árbitro deve, portanto, atuar com responsabilidade e compromisso com o Estado de Direito e a justiça fiscal, reconhecendo que sua atuação ultrapassa a mera resolução de litígios.

[132] A conjugação do art.º 24.º, do RJAT com o art.º 175.º, do CPPT, o art.º 68.º, da LGT e o art.º 209.º, da CRP consagra um sistema de equiparação funcional e de efeitos entre as decisões arbitrais e as decisões judiciais tributárias. Tal estrutura confere à arbitragem tributária valor jurisdicional pleno, autonomia decisória e força executiva equivalente à dos tribunais tributários do Estado, reafirmando a sua integração no sistema de administração da justiça fiscal.

As alterações introduzidas pelos n.os 4 e 6 do artigo 7.º, do RJAT representam um avanço significativo no reforço das garantias de transparência, imparcialidade e idoneidade no exercício da função arbitral. O aditamento do n.º 4 reforça a transparência ao limitar a intervenção de árbitros com potenciais conflitos de interesse e, simultaneamente, assegurar a qualidade das decisões arbitrais; enquanto o n.º 6 evidencia a preocupação em garantir a independência dos tribunais arbitrais, dada a proibição de designação do árbitro presidente pelas partes. Em conjunto, tais disposições traduzem a intenção legislativa de consolidar a credibilidade e a legitimidade institucional da arbitragem tributária, aproximando-a ainda mais dos padrões de exigência da jurisdição estatal.[133]

A observância desses requisitos seria, contudo, insuficiente sem a existência de um regime de impedimentos e incompatibilidades que assegure, de forma objetiva, a independência e a imparcialidade dos árbitros.

Diante da essencialidade do princípio constitucional da imparcialidade, consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, cabe a nós frisar, pelas palavras de Canotilho (2014, p. 803), que:

> A garantia da imparcialidade da Administração implica, entre tantas coisas, o estabelecimento de *impedimento* dos titulares de órgãos e agentes administrativos para intervirem em assuntos em que tenham interesse pessoal, directo ou indirecto (cfr. CPA, arts. 3º e ss.). As dimensões assinaladas revelam que o princípio da imparcialidade, enquanto princípio material vinculativo da administração, cumpre basicamente três funções: (1) o cidadão pode confiar em quem os seus assuntos submetidos à apreciação da administração merecerão uma decisão imparcial; (2) o titular de órgão ou o funcionário deve precaver-se que perante a hipótese de *conflitos de interesses* a sua decisão seja considerada como violadora dos seus deveres pessoais e funcionais; (3) a administração deve, enquanto organização, acautelar-se de, no caso de conflito de interesses, que as suas decisões corram o risco de não serem cumpridas ou aceites.

É nesse sentido que o art.º 8.º do RJAT assume papel indispensável ao estabelecer o regime de impedimentos, recusas e escusas dos árbitros, constituindo uma das garantias centrais da independência e imparcialidade dos tribunais arbitrais tributários. A aplicação dos impedimentos previstos no art.º 69.º do CPA[134] remete-nos à equiparação dos árbitros aos agentes da Administração Pública, refletida não só no exercício da função jurisdicional, como também no plano das garantias e exigências de probidade e isenção.

---

[133] DOMINGOS, Francisco José Nicolau; LOPES, Micaela Andreia Monteiro. O direito ao direito na arbitragem tributária. Revista Jurídica Unicuritiba, Curitiba, v. 3, n. 79, p. 440-455, jul./set. 2024.

[134] O texto do art.º 8.º, n.º 1, do RJAT faz remissão ao art.º 44.º do Código do Processo Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, entretanto, o referido Código foi revogado pela Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Portanto, a remissão do art.º n.º 1, do RJAT corresponde ao art.º 69.º do novo CPA. Importa mencionar que a mesma remissão é feita pelo Código Deontológico do CAAD, em seu art.º 4.º-A, já em conformidade com o novo CPA.

Doutrinariamente, divide-se os impedimentos em: originais, dispostos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 8.º do RJAT, tal como aqueles previstos no Código Deontológico do CAAD[135]; e remissivos, determinados no art.º 69.º do CPA e aplicáveis por força do corpo do art.º 8.º, n.º 1 do RJAT. Ainda há a classificação em impedimento absoluto e relativo, no primeiro a causa que origina o impedimento antecede à pretensão em discussão no processo arbitral; já no impedimento relativo, há a necessidade prévia de análise das circunstâncias para confirmar se estão enquadradas nas causas de impedimento previstas legalmente.[136]

Para melhor assimilação das causas de impedimento dos árbitros, transcrevemos aqui as alíneas a) e b) do art.º 8.º do RJAT:

> a) A pessoa designada tenha sido dirigente, funcionário ou agente da administração tributária, membro de órgãos sociais, trabalhador, mandatário, auditor ou consultor do sujeito passivo que seja parte no processo, de entidade que se encontre com aquele em relação de domínio, tal como esta é definida no Código das Sociedades Comerciais, ou de pessoa ou entidade que tenha interesse próprio na procedência da pretensão;
> b) A pessoa designada tenha sido trabalhador, colaborador, membro, associado ou sócio de entidade que tenha prestado serviços de auditoria, consultoria e jurisconsultoria ou advocacia ao sujeito passivo.

Reiteramos assim que o regime de impedimento (considerados a recusa e o afastamento) dos árbitros, em especial as previsões do RJAT e do Código Deontológico do CAAD, constituem legítimos e eficazes mecanismos de garantia da imparcialidade da atuação dos árbitros e das conseguintes decisões arbitrais, uma vez que, contemplam as situações que suscitam uma conduta tendenciosa no exercício da função jurisdicional, sejam elas conexas direta ou indiretamente ao árbitro e à pretensão em causa.

Com isto há uma menor probabilidade de haver intervenções e/ou conflitos de interesses que ponham em risco a integridade da decisão arbitral.

A densidade das garantias mencionadas até aqui é complementada pelos deveres impostos à atuação dos árbitros em sede de arbitragem tributária. O primeiro ao qual daremos destaque conecta-se intrinsicamente aos impedimentos[137], impondo ao árbitro a obrigatoriedade

---

[135] Relembramos que o Regulamento de Seleção e Designação de Árbitros em Matéria Tributária foi revogado e suas normas transpostas para o Código Deontológico do CAAD, com entrada em vigor em 2 de abril de 2025.

[136] A respeito da mencionada classificação, veja-se Carla Castelo Trindade, *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 207-217.

[137] Ao nosso ver, o dever de revelação está entre as previsões de impedimento, recusa e afastamento – e não junto aos demais deveres dos árbitros (arts. 10.º a 14.º do Código Deontológico do CAAD) – para reforçar os mecanismos de garantia da imparcialidade e isenção das decisões. Não só há a determinação das causas de impedimento que, quando conhecidas pelo Conselho Deontológico do CAAD, obstam o exercício da função arbitral do sujeito em causa, mas há o dever do próprio árbitro em revelar a incidência de qualquer uma dessas causas. Em outras palavras, sem o dever de revelação do árbitro, aumentaria significativamente a probabilidade de ocorrência de situações que pudessem configurar impedimento ou suscitar dúvidas quanto à imparcialidade, uma vez que determinadas causas de impedimento poderiam não ser do conhecimento do Conselho Deontológico do CAAD.

de informar, por escrito, tanto as partes quanto aos outros árbitros (se o tribunal for coletivo) [...] "de qualquer facto, circunstância ou relação suscetível de originar dúvidas fundadas a respeito da sua independência, imparcialidade ou isenção para apreciar a pretensão em causa". (art.º 4.º-B, n.º 1, do Código Deontológico do CAAD).

O número 2 do referido artigo descreve o dever de revelar informações sobre relações pessoais, profissionais, assim como interesses que possam originar dúvidas credíveis quanto o cumprimento dos deveres atribuídos legalmente aos árbitros. Nota-se que somente a extinção do poder jurisdicional do árbitro pode exonera-lo de tal dever, obrigando-o, assim, a também revelar quaisquer fatos posteriores à designação.

O Código Deontológico do CAAD nos artigos 10.º a 14.º elenca os demais deveres dos árbitros, a saber:

a) Proibição de comunicar com as partes (art.º 10.º).

   É vedado ao árbitro manter contacto privado com as partes ou seus mandatários relativamente ao objeto do litígio, tanto antes como durante o processo. A comunicação direta e unilateral compromete a igualdade de armas e a confiança no processo arbitral, princípios estruturantes da justiça tributária e projeções do princípio constitucional da imparcialidade;

b) Dever de diligência (art.º 11.º).

   Impõe-se ao árbitro a condução do processo de forma célere, eficiente e económica, sem prejuízo das garantias processuais das partes. Tal dever exprime o compromisso com os princípios da celeridade, da economia processual e da boa administração da justiça, exigindo dedicação e atenção constantes à causa. Compreende, ainda, a obrigação de comunicar prorrogações de prazo e decisões relevantes ao Conselho Deontológico e ao CAAD, reforçando a transparência e a regularidade procedimental;

c) Dever de confidencialidade (art.º 12.º).

   No exercício das suas funções, o árbitro deve preservar o sigilo sobre todas as informações obtidas no decurso do processo, sendo expressamente proibida a utilização desses dados para fins pessoais, patrimoniais ou de terceiros. Este dever garante a integridade e a ética do julgador, em conformidade com o princípio da boa-fé e com a confiança das partes na função jurisdicional exercida pelo tribunal arbitral;

d) Dever de reserva (art.º 13.º).

   Requer-se do árbitro uma postura de discrição, abstendo-se de discutir em público questões pendentes ou já decididas em processos arbitrais nos quais tenha intervindo. Este dever traduz o respeito pela sobriedade da função jurisdicional e pela imparcialidade que lhe é inerente, contribuindo para a preservação da credibilidade institucional da arbitragem;

e) Proibição de angariação de nomeações (art.º 14.º).

   É incompatível com a ética arbitral qualquer forma de autopromoção destinada à obtenção de nomeações. Ainda assim, admite-se que o árbitro divulgue publicamente a sua experiência profissional, desde que o faça com respeito pelos deveres de confidencialidade e pela integridade institucional do CAAD. Esta regra visa assegurar a transparência, a dignidade e a independência do exercício da função arbitral, reafirmando a natureza institucional da justiça tributária arbitral.

O Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, em seu art.º 9.º, n.º 1, consagra como dever dos árbitros o respeito e a observância ao princípio da imparcialidade, ao princípio da independência, e à obrigação de sigilo fiscal.

A imparcialidade exige que o árbitro atue com total isenção, orientando a sua decisão com vistas à prossecução do interesse público, sem deixar-se influenciar por considerações de ordem pessoal, institucional ou política. Neste ínterim, cabe reforçar que "o interesse público é posto e não pressuposto" [...], de forma tal a constituir-se como elemento nuclear de legitimação e de vinculação da atividade administrativa, funcionando simultaneamente como fundamento, limite e finalidade da ação do Estado.

Deste modo, impõe-se aos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos o dever de orientar o exercício das suas competências para a satisfação das necessidades coletivas e para a realização do bem comum, em conformidade com os princípios da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade.[138]

Já o princípio da independência não se configura como um fim em si mesmo, mas como pressuposto necessário para a concretização da imparcialidade: somente um árbitro verdadeiramente independente pode decidir com imparcialidade. Daí decorre que a independência se traduz na ausência de vínculos ou dependências – de natureza profissional, funcional ou económica – suscetíveis de comprometer a liberdade de juízo.

[138] CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, v. II, Coimbra: COIMBRA EDITORA, 2010, p.796.

O legislador pretendeu, na visão de Trindade (2016, p. 229), sublinhar que juízes jubilados, advogados ou ex-funcionários da Administração Pública que exerçam funções arbitrais devem agir desprendidos de quaisquer interesses anteriores, sejam eles ligados à Administração ou a estruturas privadas, assegurando que a atuação no processo arbitral se oriente exclusivamente pela prossecução do interesse público que informa a justiça tributária.

O dever de sigilo fiscal, igualmente previsto no art.º 9.º, n.º 1 do RJAT, constitui um complemento indispensável aos princípios da imparcialidade e da independência. A confidencialidade da informação tributária é expressão do respeito pela reserva da vida privada e pela proteção de dados pessoais, valores consagrados constitucionalmente nos arts. 26.º e 35.º da CRP, e que a Lei Geral Tributária desenvolve no seu art.º 64.º. Tal dever impõe ao árbitro a guarda estrita de todos os elementos e documentos que lhe sejam confiados no exercício da função, abrangendo não apenas os dados fiscais em sentido estrito – relativos à situação patrimonial, aos rendimentos ou às obrigações tributárias do contribuinte –, mas também quaisquer informações de natureza pessoal ou profissional obtidas no decurso do processo arbitral.

Para além de uma obrigação ética, o sigilo fiscal traduz um instrumento de preservação da confiança das partes na justiça arbitral, assegurando que as informações sensíveis fornecidas no processo não sejam utilizadas para fins estranhos à causa, nem sirvam de base a vantagens processuais indevidas. A observância deste dever reforça a credibilidade do sistema de arbitragem tributária e garante a integridade da atuação dos árbitros, que – como já ratificado aqui – desempenham um verdadeiro papel jurisdicional.[139]

A consolidação da arbitragem tributária em Portugal depende, em larga medida, da confiança que o sistema é capaz de inspirar nos contribuintes e na própria comunidade fiscal. A garantia de transparência, imparcialidade e isenção da atuação dos árbitros, bem como a sua capacidade técnica e idoneidade ética para apreciar pretensões em matéria tributária, são pilares fundamentais dessa confiança.

O Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária e o Código Deontológico do CAAD concretizam essas exigências, assegurando que o exercício da função arbitral se mantenha em conformidade com os princípios da legalidade e da igualdade, e que não sirva como instrumento de evasão às imposições legais que vinculam as partes.

---

[139] Sobre o dever de sigilo fiscal e a sua aplicabilidade à arbitragem tributária, *cf.* Carla Castelo Trindade, *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 213; e, para aprofundamento, *apud* Jorge Lopes de Sousa; Benjamim Silva Rodrigues; Diogo Leite de Campos, *Lei Geral Tributária - Anotada e Comentada*, Coimbra, Encontro da Escrita, 2012.

Como observou Manuel Fernando dos Santos Serra, "as decisões arbitrais devem ser expressa e claramente fundamentadas, bem como dar provas inequívocas de uma aplicação correta, objetiva e igualitária das leis tributárias, sem concessões a influências indevidas ou a arranjos oportunistas". [140]

Em última análise, a legitimidade da arbitragem fiscal assenta na qualidade, na clareza e na publicidade das decisões proferidas, que devem mostrar-se fiáveis, persuasivas e comprometidas com a justiça fiscal e com a prossecução do interesse público que cabe à Administração e aos tribunais arbitrais igualmente garantir.

Antes de mais, convém destacar que a estrutura procedimental da arbitragem tributária se fundamenta nos princípios expressamente consagrados no art.º 16.º do RJAT, que reproduzem e concretizam as garantias essenciais do processo jurisdicional. Esses princípios asseguram a imparcialidade e a legitimidade da decisão arbitral, preservando o contraditório, a igualdade das partes e a boa-fé processual, bem como a autonomia do tribunal arbitral na condução do processo.

A consagração da oralidade e da imediação reforça a proximidade entre julgadores e partes, enquanto a livre apreciação da prova, orientada pelas regras da experiência e pela convicção fundamentada dos árbitros, garante a racionalidade e transparência da decisão. Acresce a exigência de publicidade das decisões arbitrais, já referida anteriormente nesta subseção, que contribui para a uniformização da jurisprudência e para o controlo social da atividade jurisdicional.

Em conjunto, tais princípios demonstram que a arbitragem tributária opera em conformidade com os valores estruturantes da função jurisdicional – legalidade, imparcialidade, igualdade e eficiência –, constituindo, assim, um verdadeiro instrumento de tutela jurisdicional efetiva no âmbito fiscal.

A análise das garantias de imparcialidade, independência e isenção das decisões arbitrais, bem como da legitimidade dos árbitros que as proferem, permite compreender o alicerce institucional que sustenta a confiança no sistema de arbitragem tributária. Contudo, a efetividade das garantias não se esgota na fase decisória: projeta-se igualmente na possibilidade de controlo e revisão das decisões proferidas.

---

[140] Manuel Fernando dos Santos Serra, *Deontologia e ética arbitral tributária*. Intervenção do Presidente do Conselho Deontológico do Centro de Arbitragem Administrativa, na sessão de apresentação do novo regime de arbitragem fiscal, Lisboa, 14 de dezembro de 2010.

Assim, importa examinar o regime de recurso das decisões arbitrais, enquanto mecanismo de tutela da legalidade e de reforço da segurança jurídica no âmbito da jurisdição tributária arbitral.

O regime da arbitragem tributária consagra a irrecorribilidade como regra e o controlo jurisdicional como exceção, solução que busca equilibrar a celeridade e a especialização próprias do método arbitral com as exigências de segurança jurídica e tutela efetiva. As exceções previstas – o recurso para o Tribunal Constitucional, o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo (STA) e a impugnação perante o Tribunal Central Administrativo Sul – foram concebidas para permitir a correção de erros de direito ou de constitucionalidade sem comprometer a autonomia e a eficiência do sistema. A doutrina, contudo, divide-se quanto à adequação desse modelo e ao alcance que tais mecanismos deveriam assumir no contexto da justiça fiscal.

O recurso para o Tribunal Constitucional destina-se à reapreciação de decisões arbitrais sob o prisma da fiscalização concreta da constitucionalidade, nos termos do art.º 204.º da CRP. Tal mecanismo confirma, desde logo, o reconhecimento que os tribunais arbitrais exercem verdadeira função jurisdicional, sujeitos às injunções constitucionais aplicáveis a todos os tribunais.

Assim, qualquer das partes pode recorrer ao Tribunal Constitucional quando o tribunal arbitral recuse a aplicação de uma norma por considerá-la inconstitucional ou, inversamente, quando aplique uma norma cuja inconstitucionalidade tenha sido suscitada durante o processo. No primeiro caso, a legitimidade é geral; no segundo, restringe-se à parte que tenha invocado a inconstitucionalidade. A tramitação obedece ao regime do art.º 79.º da Lei do Tribunal Constitucional[141], que fixa o prazo de 10 dias para a interposição do recurso. O provimento tem natureza cassatória, devolvendo o processo ao tribunal arbitral para que reforme a decisão em conformidade com o juízo de constitucionalidade proferido.

Por sua vez, o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo (STA) foi introduzido pelo art.º 25.º, n.º 2, do RJAT[142], como instrumento de uniformização da jurisprudência.[143] Este recurso é admissível quando exista oposição, sobre a mesma questão fundamental de direito, entre a decisão arbitral e um acórdão anterior do Tribunal Central Administrativo (Norte ou Sul) ou do próprio STA.

---

[141] Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, com a última alteração dada pela Lei Orgânica n.º 1/2022, de 4 de janeiro.

[142] Alterado pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro.

[143] A uniformização de jurisprudência encontra previsão constitucional implícita no art.º 202.º da CRP, ao atribuir aos tribunais a função de "administrar a justiça em nome do povo", o que pressupõe decisões estáveis e coerentes. No plano infraconstitucional, o regime está disciplinado nos arts. 152.º a 156.º do CPTA, aplicável

Ao permitir o reexame da decisão com base na divergência jurisprudencial, o legislador visou garantir coerência interpretativa e igualdade na aplicação do direito tributário, princípios essenciais à segurança jurídica e à previsibilidade das decisões.

Cumpre mencionar que a esse respeito o Supremo Tribunal Administrativo concluiu que, conforme o entendimento consolidado pelo Pleno da sua Secção de Contencioso Tributário, a caracterização da questão fundamental sobre a qual deve verificar-se contradição de julgados deve seguir os critérios anteriormente firmados no domínio do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1984 e da CPTA, os quais servem de parâmetro para aferir a existência de divergência jurisprudencial.[144]

Nas palavras do tribunal:

> Estes critérios jurisprudenciais são os seguintes:
>
> a) Haver identidade da questão de direito sobre que incidiram os acórdãos em oposição, que tem pressuposta a identidade dos respectivos pressupostos de facto;
>
> b) A oposição deve emergir de decisões expressas, e não apenas implícitas;
>
> c) Não obsta ao reconhecimento da existência da contradição que os acórdãos sejam proferidos na vigência de diplomas legais diversos, se as normas aplicadas contiverem regulamentação essencialmente idêntica;
>
> d) As normas diversamente aplicadas podem ser substantivas ou processuais;
>
> e) Em oposição ao acórdão recorrido podem ser invocados mais de um acórdão fundamento, desde que as questões sobre as quais existam soluções antagónicas sejam distintas [...]

Por fim, o regime segue, por remissão, o art.º 152.º do CPTA, relativo ao recurso para uniformização de jurisprudência, e o prazo de interposição é de 30 dias a contar da notificação da decisão arbitral, antes do seu trânsito em julgado. Diferentemente do recurso constitucional, o recurso para o STA tem natureza substitutiva: reconhecida a contradição, o STA anula a decisão arbitral e substitui-a pela sua própria decisão, resolvendo a questão de direito controvertida.

O controlo pelo Tribunal Central Administrativo Sul (TCA), por sua vez, assume natureza distinta, já que não se traduz num recurso de mérito, mas numa impugnação das decisões arbitrais, normalmente dirigida à verificação da regularidade procedimental ou da competência do tribunal arbitral. Essa via processual preserva o equilíbrio entre o princípio da

---

também ao RJAT, nomeadamente através do art.º 25.º, n.º 2, na redação introduzida pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro. A introdução expressa da uniformização de jurisprudência no RJAT teve por objetivo integrar o sistema arbitral tributário no conjunto da jurisdição administrativa e fiscal, prevenindo a fragmentação interpretativa e garantindo a submissão das decisões arbitrais ao controlo hermenêutico do STA. Em consequência, reforçou-se a unidade da função jurisdicional e a credibilidade institucional da arbitragem tributária, sem comprometer a celeridade e a autonomia que caracterizam este meio alternativo de resolução de litígios fiscais.

[144] Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de setembro de 2023, Processo n.º 93/19.7BALSB, Pleno da 2.ª Secção.

autonomia da arbitragem e a necessidade de garantir um mínimo de supervisão jurisdicional, evitando que erros graves de forma comprometam a validade do processo arbitral.

Entre os autores que defendem a limitação do direito ao recurso, destaca-se Francisco Nicolau Domingos, no artigo "É possível limitar o direito ao recurso na arbitragem tributária?" (2023). O autor sustenta que a irrecorribilidade das decisões arbitrais não viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva, pois decorre de uma opção legislativa legítima, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da eficiência processual. Para Domingos, a arbitragem tributária é uma jurisdição de natureza especializada e voluntária – em que o contribuinte opta conscientemente por um meio célere e técnico de resolução do litígio, aceitando a limitação de recursos como contrapartida da rapidez e da estabilidade decisória. Nessa linha, entende que o atual sistema de controlo, ao permitir o reexame apenas em hipóteses excecionais e rigorosamente delimitadas, garante um "equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica", compatível com o Estado de direito e com o princípio da igualdade perante a lei fiscal.[145]

Quanto a esse equilíbrio, salientamos as palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira[146]:

> A coordenação de *interesses públicos* e *interesses privados* justifica-se em nome de outros interesses públicos (eficiência, economicidade, profissionalismo, excelência) que numa administração democrática terão sempre de confrontar-se com outros princípios constitucionais (proximidade, participação dos cidadãos, transparência) [...].

Outros juristas partilham perspetiva semelhante, considerando que a multiplicidade de instâncias recursais comprometeria a finalidade essencial da arbitragem – a celeridade da decisão e a efetividade da justiça tributária. A restrição do recurso seria, portanto, uma manifestação legítima do poder de conformação legislativa, desde que o sistema assegure vias adequadas de fiscalização constitucional e uniformização jurisprudencial.

O recurso para o STA, introduzido pela Lei n.º 119/2019, é visto como um avanço nesse sentido, pois permite harmonizar decisões arbitrais com a jurisprudência administrativa, sem instaurar uma segunda instância plena que esvazie a natureza expedita do procedimento.

---

[145] DOMINGOS, Francisco Nicolau. É possível limitar o direito ao recurso na arbitragem tributária? O *RJAT* e o recurso da decisão arbitral portuguesa. In: PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; FERNANDES, André Luiz Fonseca (coord.). *Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal – visões do Grupo de Pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP*. 1. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2022. p. 195-204.

[146] CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada.* v. I, 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 796.

Em contrapartida, parte da doutrina expressa reservas quanto à amplitude dessa limitação recursal, questionando se ela não restringe excessivamente o direito de defesa e o princípio da tutela jurisdicional efetiva (art.º 20.º da CRP). Autores críticos observam que, sendo os tribunais arbitrais verdadeiros tribunais para efeitos constitucionais, a limitação drástica dos recursos poderia representar uma assimetria injustificada entre a justiça arbitral e a justiça estatal. Argumenta-se ainda que a natureza pública dos interesses em litígio – os impostos e a relação jurídico-tributária – justificaria maior grau de escrutínio jurisdicional, sobretudo em matérias de legalidade estrita e interesse público fiscal.[147]

Apesar dessas divergências, a tendência dominante na doutrina portuguesa reconhece que o sistema atual – que conjuga autonomia decisória e controlo excepcional – traduz um modelo de maturidade institucional. Ao permitir o reexame apenas nas hipóteses de inconstitucionalidade, oposição de jurisprudência ou irregularidade procedimental grave, o legislador conseguiu preservar a integridade da arbitragem tributária sem comprometer a tutela jurisdicional efetiva nem a unidade do ordenamento jurídico. Trata-se, assim, de uma solução que busca compatibilizar a celeridade arbitral com a legitimidade democrática da jurisdição fiscal, garantindo que a função arbitral se mantenha plenamente integrada no sistema de justiça e nos princípios constitucionais que o regem.

Não obstante as reconhecidas virtualidades da arbitragem tributária enquanto meio célere, especializado e tecnicamente qualificado de resolução de litígios fiscais, a avaliação da sua efetividade enquanto instrumento de acesso à justiça não pode prescindir da consideração dos custos associados ao procedimento arbitral, os quais podem constituir, em determinados contextos, um limite prático ao exercício do direito de ação.

A arbitragem tributária apresenta uma estrutura de custos própria. Em termos gerais, os encargos do processo arbitral incluem as taxas de arbitragem – que abrangem a remuneração dos árbitros e os custos administrativos do centro de arbitragem – bem como outros encargos processuais eventualmente aplicáveis. Essa configuração assegura maior previsibilidade quanto ao custo global do processo arbitral, na medida em que as taxas são previamente fixadas em função do valor da causa e da estrutura do tribunal.

---

[147] Conforme referido por Francisco Nicolau Domingos, Jorge Lopes de Sousa manifesta preocupação quanto ao regime de recurso e impugnação das decisões arbitrais, entendendo que tal solução suscita sérias dúvidas de constitucionalidade e pode representar risco de violação do direito à tutela jurisdicional efetiva (*apud* DOMINGOS, 2022, p. 197). SOUSA, Jorge Lopes de. *Algumas preocupações sobre o regime da arbitragem tributária*. In: OTERO, Paulo; ARAÚJO, Fernando; GAMA, João Taborda da (coord.). *Estudos em memória do Professor J. L. Saldanha Sanches.* Coimbra: Coimbra Editora, 2011, v. V. DOMINGOS, *op. cit.*, p. 75.

Com exceção dos casos em que o contribuinte opta por escolher o árbitro – constituindo-se então tribunal coletivo – as taxas de arbitragem possuem, em caso de similitude de utilidade económica, identidade quantitativa com as dos tribunais do Estado. Tal correspondência nos permite refutar que a arbitragem tributária seja excessivamente onerosa para determinados contribuintes quando comparada à via dos tribunais estatais e, desse modo represente um fator dissuasor do recurso à arbitragem.

Importa ainda assinalar que a análise dos custos da arbitragem tributária não pode abstrair de um elemento adicional com impacto económico relevante: a exigência de patrocínio judiciário por advogado.

Com base no disposto no art.º 6.º, n.º 1, do CPPT e no art.º 89.º, n.ºs 2 e 4, alínea h), do CPTA – aplicáveis à arbitragem tributária por força da remissão operada pelo art.º 29.º, n.º 1, alínea a), do RJAT – a jurisprudência arbitral tem afirmado de forma consistente que, no âmbito da arbitragem tributária, a constituição de mandatário é obrigatória. Conforme se depreende do entendimento reiterado nas decisões arbitrais, a falta de constituição de advogado é qualificada como exceção dilatória de conhecimento oficioso, determinando a absolvição da instância, sem que o tribunal chegue a apreciar o mérito da causa.[148]

Esta exigência, ainda que na prática represente um custo acrescido, justifica-se pela complexidade técnica do direito fiscal e pela necessidade de assegurar o contraditório efetivo, e deve ser observada como um instrumento de garantia processual.

Ilustrativo deste entendimento é o excerto constante da decisão arbitral proferida no âmbito do processo n.º 1059/2023-T:

> "Diga-se que esta imposição legal deve ser compreendida como uma garantia de proteção do cidadão contribuinte. O procedimento e Lei fiscal são em regra complexos, cheia de tecnicidades, exigido uma análise cuidada. Deixar o cidadão contribuinte sozinho, ausente de apoio, num processo tributário seria contraproducente ao Estado de Direito."

A exigência de patrocínio por advogado não se reduz a um formalismo processual, mas traduz-se numa condição necessária para a realização efetiva das garantias inerentes a um processo justo em matéria fiscal. A ausência dessa assistência tende a fragilizar de forma significativa a posição do contribuinte que, salvo raras exceções, encontra-se diante de um contexto de elevada complexidade normativa, aliada à especialização técnica do contencioso tributário e à posição institucionalmente reforçada da Administração Tributária.

---

[148] Cf., a título exemplificativo, as decisões arbitrais do CAAD nos processos n.º 457/2024-T, 1059/2023-T e 794/2023-T.

Na ausência de um regime claramente institucionalizado de apoio judiciário aplicável à arbitragem tributária, esse custo adicional inevitável opera como barreira económica ao acesso à justiça, revelando a tensão existente entre a necessidade de assegurar garantias processuais mínimas – como a paridade de armas e a tutela jurisdicional efetiva – e o risco de restringir a liberdade de escolha do meio de tutela jurisdicional, revelando-se particularmente gravoso aos contribuintes com menor capacidade económica.[149]

Importa, pois, reforçar que o apoio judiciário não é uma simples medida de política social, mas uma exigência direta decorrente do artigo 20.º da CRP que consagra o direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva. O Estado tem, portanto, o dever de assegurar que ninguém seja privado do exercício desse direito por insuficiência económica, garantindo a igualdade de oportunidades na defesa dos interesses legalmente protegidos.[150]

A despeito desse fato, a Estratégia Nacional para os Meios de Resolução Alternativa de Litígios (ENRAL) demonstra clara intenção política na ampliação do apoio judiciário e, com um conjunto de 140 medidas, pretende suscitar mudanças relevantes e significativas em diversos aspetos da resolução alternativa de litígios, como o financiamento dos centros de arbitragem e a formação de profissionais. Embora concluída no final de 2024, a ENRAL ainda não foi objeto de publicação disponível para consulta pública.[151]

---

[149] A questão da barreira económica ao acesso à arbitragem tributária é enfrentada de forma expressa por Domingos, para quem a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça exige a adoção de mecanismos institucionais que impeçam que a insuficiência económica dos contribuintes obstrua o exercício do direito de ação. Partindo da elevada especificidade técnica dos litígios fiscais e da consequente exigência de patrocínio por advogado, o autor defende que deve ser ponderada a aplicação da Lei do Apoio Judiciário à arbitragem tributária, como forma de assegurar a igualdade de oportunidades e a tutela jurisdicional efetiva. Em contrapartida, rejeita soluções assentes na criação de fundos financiados pelas taxas arbitrais, por entender que tal opção não se harmoniza com a natureza do modelo arbitral e poderia agravar os custos do procedimento. Cf. DOMINGOS; LOPES, *O direito ao direito na arbitragem tributária*, p. 446-451.

[150] A Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, concretiza esse desígnio constitucional, prevendo mecanismos de dispensa de custas e de nomeação de patrono, permitindo que o cidadão, independentemente da sua condição financeira, possa ver os seus direitos apreciados em juízo. Trata-se de uma manifestação concreta do princípio da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais, reafirmando o compromisso do Estado português com a realização da justiça como valor essencial e condição da democracia.

[151] As informações acerca do ENRAL foram compartilhadas pela Secretária de Estado da Justiça, Maria José Barros, durante intervenção na Conferência anual do CAAD: "A independência na Justiça: a Decisão de Legislar, Investigar e Julgar" – que ocorreu em novembro de 2024 – na qual podemos destacar a seguinte fala: "Uma outra aspiração do CAAD, que muito brevemente conhecerá a luz do dia, é a extensão do apoio judiciário aos Meios de Resolução Alternativa de Litígios. [...] Não faz sentido o Estado só disponibilizar um advogado oficioso apenas se o litígio correr num Tribunal. Aliás outra das novidades é o de fornecer apoio judiciário também para a fase pré-processual, quando o cliente apenas precisa de aconselhamento jurídico.". Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/intervencao?i=intervencao-da-secretaria-de-estado-da-justica-no-encerramento-da-conferencia-anual-do-centro-de-arbitragem-administrativa-a-independencia-na-justica-a-decisao-de-legislar-investigar-e-julgar. Já no newsletter do CAAD de fevereiro de 2025, a Secretária de Estado da Justiça deu mais detalhes das medidas a serem apresentadas no ENRAL e confirmou a conclusão do plano, cujo documento, como já dito, ainda não foi divulgado. Disponível em: https://www.caad.org.pt/comunicacao/newsletter/newsletter-2025-02.

Ainda que não haja normatização da abrangência da arbitragem tributária pela Lei do Apoio Judiciário, vislumbram-se esforços gizados para o reforço da sua utilização e de extensão do apoio judiciário aos meios alternativos de litígios.[152]

Diante de todo o exposto, a análise desenvolvida permite afirmar que o sistema de arbitragem tributária em Portugal se consolidou como um instrumento jurisdicional legítimo e estruturalmente sólido, plenamente integrado na jurisdição administrativa e fiscal.

O conjunto normativo que o sustenta – desde o Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária até aos regulamentos e códigos deontológicos do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) – revela uma construção institucional orientada pela observância dos princípios da legalidade, imparcialidade, independência e transparência, assegurando a conformidade das decisões arbitrais com os padrões do Estado de direito.

Como se procurou demonstrar, a plena afirmação da arbitragem tributária como mecanismo efetivamente acessível exige a reflexão e a implementação de soluções concretas que permitam assegurar ao contribuinte, independentemente de sua capacidade económica, o acesso a este meio jurisdicional, em harmonia com a conceção material e efetiva do direito fundamental de acesso à justiça.

[152] Além das medidas do ENRAL identificam-se outros indicadores do avanço da discussão sobre a aplicação do apoio judiciário aos meios alternativos de litígios, como o Despacho n.º 13946/2024, de 26 de novembro, que constituiu um grupo de trabalho para discutir e analisar os desafios e oportunidades dos meios de resolução alternativas de litígios. Após 4 meses da publicação do Despacho um relatório final seria entregue à Secretária de Estado da Justiça, mas não há informações se haveria disponibilização do relatório para consulta pública. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/13946-2024-897796652. Mais especificamente no sentido de propor a aplicação do apoio judiciário no âmbito da arbitragem tributária, veja-se DOMINGOS, Francisco José Nicolau; LOPES, Micaela Andreia Monteiro. O direito ao direito na arbitragem tributária. Revista Jurídica Unicuritiba, Curitiba, v. 3, n. 79, p. 440-455, jul./set. 2024. Veja-se ainda a recomendação do Instituto de Acesso ao Direito e aos Tribunais (IADT), órgão da Ordem dos Advogados. Disponível em: https://portal.oa.pt/media/122452/recomendacao_22032017_caad.pdf.

5 O PROJETO DE ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Nas últimas décadas, a arbitragem passou a ocupar lugar central no debate do Direito Tributário brasileiro, em grande medida como resposta ao congestionamento estrutural do contencioso fiscal e à morosidade na solução de execuções e litígios envolvendo créditos públicos, fatores que também pressionam a eficiência arrecadatória. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vêm registrando a relevância das execuções fiscais no acervo do Judiciário – por exemplo, dados recentes citados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicam que, no Justiça em Números 2024, as execuções fiscais corresponderam a cerca de 59% das execuções pendentes, com taxa de congestionamento de 87,8%, quadro que explica a busca por instrumentos céleres e tecnicamente orientados para resolução de controvérsias tributárias.[153]

Esse debate ganhou novo impulso a partir da reforma da Lei de Arbitragem promovida pela Lei n.º 13.129/2015,[154] que incluiu o § 1.º no art. 1.º da Lei n.º 9.307/1996 (Lei de Arbitragem)[155] autorizando a Administração Pública direta e indireta a utilizar a arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis – marco jurídico que abriu espaço para modelagens específicas no domínio público e, por consequência, no tributário.

Nesse contexto, surgiram iniciativas legislativas no Senado Federal propondo desenhos distintos para a arbitragem tributária: o PL n.º 4.257/2019 (Sen. Antônio Anastasia)[156] altera a Lei de Execuções Fiscais (Lei n.º 6.830/1980)[157] para instituir execução fiscal administrativa e arbitragem tributária em hipóteses delimitadas; o PL n.º 4.468/2020 (Sen. Daniella Ribeiro)[158] cria uma "arbitragem especial tributária" vocacionada, entre outros pontos, a controvérsias de facto no curso da fiscalização e à quantificação de crédito após trânsito em julgado, detalhando composição do tribunal, compromisso e laudo arbitral, bem como ação de anulação; e o PL n.º 2.486/2022 (Sen. Rodrigo Pacheco)[159] dispõe de forma mais abrangente sobre a arbitragem em

---

[153] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/

[154] BRASIL. *Lei n.º 13.129, de 26 de maio de 2015.* Altera a Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, para ampliar o uso da arbitragem e dispor sobre a utilização desse mecanismo pela Administração Pública direta e indireta. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 maio 2015.

[155] BRASIL. *Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996.* Dispõe sobre a arbitragem. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 1996.

[156] BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n.º 4.257, de 2019* (Sen. Antônio Anastasia). Altera a Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir execução fiscal administrativa e arbitragem tributária em hipóteses delimitadas. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

[157] BRASIL. *Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980.* Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 set. 1980.

[158] BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n.º 4.468, de 2020* (Sen. Daniella Ribeiro). Institui a arbitragem especial tributária para prevenção e solução de controvérsias de facto no curso da fiscalização e para a quantificação de crédito após trânsito em julgado. Brasília, DF: Senado Federal, 2020.

[159] BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n.º 2.486, de 2022* (Sen. Rodrigo Pacheco). Dispõe sobre a arbitragem em matéria tributária e aduaneira. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

matéria tributária e aduaneira, permitindo sua adoção em qualquer fase do litígio – inclusive em processos administrativos ou judiciais em curso –, conferindo ao árbitro a qualidade de juiz de facto e de direito, e aplicando subsidiariamente as regras da Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996).

Em termos gerais, essas iniciativas legislativas evidenciam um esforço de adaptação do instituto da arbitragem às especificidades do sistema tributário brasileiro, procurando responder a problemas estruturais do contencioso fiscal sem abdicar das exigências de legalidade, controlo e tutela do interesse público. Trata-se, contudo, de um debate ainda em aberto, marcado por diferentes opções de desenho normativo e por incertezas quanto à sua efetiva operacionalização, cuja análise comparativa com a experiência portuguesa permite iluminar potencialidades e limites do modelo proposto.

5.1 Contextualização e fundamentos do projeto

A arbitragem no Brasil consolidou-se como um meio legítimo de resolução de litígios a partir da promulgação da Lei n.º 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), que introduziu um regime jurídico próprio, inspirado em modelos internacionais, destinado a assegurar maior celeridade, especialização e efetividade na solução de controvérsias.[160]

Inicialmente concebida como instrumento de resolução de litígios entre particulares, a arbitragem brasileira evoluiu gradualmente para abranger relações de natureza pública e administrativa, dada a reforma legislativa de 2015[161] que legitimou a utilização da arbitragem por entes públicos, consolidando o entendimento de que o Estado pode recorrer a mecanismos consensuais de solução de conflitos, sempre que estejam em causa direitos patrimoniais disponíveis.

O avanço do instituto no âmbito administrativo preparou o terreno para o debate sobre a arbitragem em matéria tributária, ainda em fase embrionária no Brasil. A proposta enfrenta resistência, sobretudo pela natureza pública e indisponível do crédito tributário, consagrada no art.º 141 do Código Tributário Nacional (CTN)[162] e decorrente dos princípios da legalidade e

[160] O diploma representou uma mudança de paradigma no sistema processual brasileiro, ao reconhecer que a jurisdição estatal não detém exclusividade na composição de conflitos, desde que respeitados os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

[161] Reforma pela Lei n.º 13.129/2015, que alterou dispositivos da Lei de 1996 e ampliou expressamente o seu campo de aplicação à Administração Pública direta e indireta.

[162] Art.º 141, do CTN: "O crédito tributário regularmente constituído somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, nos casos previstos nesta lei, fora dos quais não podem ser dispensadas, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias."

da supremacia do interesse público[163]. Segundo a doutrina majoritária, a indisponibilidade não impede totalmente a utilização de métodos alternativos, mas condiciona-os à existência de autorização legal específica, de modo que apenas os aspectos acessoriamente patrimoniais – como valores de compensação, cálculos ou restituições – poderiam ser submetidos à arbitragem.[164]

Dada a complexidade e a diversidade das questões abordadas no debate acerca da arbitragem tributária no Brasil, a exposição feita aqui não se destina a esgotar as discussões doutrinárias ou críticas que cada proposta suscita, mas antes a traçar um panorama geral dos seus elementos estruturantes, de modo a permitir uma compreensão inicial e sistematizada do tema. Serão, assim, destacados os principais aspectos normativos, objetivos e diferenciais dos projetos de lei que tratam da matéria, notadamente os Projetos de Lei n.º 4.257/2019, n.º 4.468/2020 e n.º 2.486/2022.[165]

O Projeto de Lei n.º 4.257, de 2019, de autoria do Senador Antônio Anastasia, propõe alterações na Lei de Execução Fiscal (Lei n.º 6.830/1980) com o objetivo de instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária no âmbito da cobrança da dívida ativa.[166]

A proposta confere ao executado a faculdade de optar pela via arbitral no julgamento dos embargos à execução, desde que o crédito tributário esteja devidamente garantido por

---

[163] O princípio da legalidade está consagrado nos arts. 5.º, II, e 37, caput, da CF, bem como no art.º 2.º, caput, da Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal. Já o princípio da supremacia do interesse público, embora implícito na Constituição, decorre do mesmo art.º 37, do art.º 5.º, XXIII, e do art.º 170, caput e III, sendo também reconhecido no art.º 2.º, caput, da Lei n.º 9.784/1999 e no art.º 4.º da Lei n.º 13.655/2018 (que alterou a Lei do Processo Administrativo Federa - LINDB), como vetor de interpretação voltado à realização do interesse coletivo.

[164] A esse respeito vejam-se MACHADO, Carlos Henrique; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; CATARINO, João Ricardo. A arbitrabilidade objetiva dos conflitos envolvendo o poder público e as perspectivas da arbitragem tributária no Brasil. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p. 59-85, jan./abr. 2018; SANTOS, Reginaldo Angelo dos. Instituição da arbitragem tributária no Brasil como método adequado de solução de conflitos. Revista Acadêmica – Faculdade de Direito do Recife, Recife, v. 94, n. 2, p. 146-168, ano CXXXI.

[165] Segundo Tathiane Piscitelli, com a proposição do PL n.º 4257/2019, surgiu a necessidade de análise de diversos pontos na matéria, nomeadamente: "(i) natureza da norma (se necessária) de criação da arbitragem tributária; (ii) momento adequado à sua instituição concreta, abrangendo créditos pré- e/ou pós-constituídos; (iii) necessidade de garantia na via arbitral; (iv) possibilidade de reconhecimento, em arbitragem, de indébito tributário; (v) extensão e limites da matéria arbitrável; (vi) natureza da instituição arbitral competente e seu critério de eleição; (vii) critérios para formação do tribunal arbitral e eleição de árbitros; (viii) aplicação ou não da lei da arbitragem (Lei n. 9.307/96), ainda que de forma subsidiária, vis-à-vis a ideia de autonomia da arbitragem tributária; e (ix) definição das hipóteses (se for o caso) para ulterior judicialização.". PISCITELLI, Tathiane; CONRADO, Paulo César; MASCITTO, Andréa. Reflexões sobre a criação da arbitragem tributária no Brasil: subsídios para criação de um modelo brasileiro de arbitragem tributária. In: FERNANDES, André Luiz Fonseca et al. (org.). Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP. São Paulo: Blucher, 2022. p. 13-15.

[166] Este projeto insere-se, assim, na lógica de um modelo de justiça multiportas, em consonância com a política pública de estímulo aos métodos adequados de resolução de conflitos introduzida pela Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e reforçada pela Lei n.º 13.129/2015, que passou a permitir o uso da arbitragem pela Administração Pública em matérias relativas a direitos patrimoniais disponíveis.

depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia.[167] O contribuinte, ao exercer essa opção, submete o litígio a um procedimento arbitral tributário cujas decisões possuem efeitos equivalentes aos da sentença judicial. A Fazenda Pública é notificada da instauração do procedimento, cabendo à autoridade competente a celebração da convenção de arbitragem.

Essa estrutura aproxima-se do modelo português, mas com uma diferença essencial: enquanto em Portugal a arbitragem pode ocorrer antes do ajuizamento da execução, no Brasil o referido projeto a situa em uma fase mais avançada do contencioso, após a constituição definitiva do crédito.

O texto normativo prevê ainda que o procedimento arbitral será público, de direito e conduzido por entidade institucional ou especializada, dotada de reconhecida idoneidade e competência técnica em matéria tributária. Nenhum árbitro poderá julgar mais de um processo relativo ao mesmo contribuinte ou grupo económico dentro do prazo de dois anos, e o princípio da publicidade é preservado, com a divulgação das decisões e resguardo do sigilo legal.

O PL n.º 4.257/2019 determina também que os honorários advocatícios sigam os critérios do art.º 85 do Código de Processo Civil (CPC), limitados a metade do valor que seria arbitrado na via judicial, e que as despesas processuais sejam antecipadas pelo executado, sendo ressarcidas pela Fazenda Pública em caso de improcedência da cobrança.

Embora não trate expressamente da suspensão da execução fiscal ou da exigibilidade do crédito durante o curso da arbitragem, a interpretação sistemática conduz à possibilidade de que o árbitro atribua efeito suspensivo aos embargos, à semelhança do regime previsto no art.º 919, § 1.º, do CPC.[168]

No ano seguinte, o Projeto de Lei n.º 4.468/2020 surge em continuidade ao debate legislativo iniciado pelo PL n.º 4.257/2019, mas com enfoque distinto: enquanto aquele se restringe ao âmbito da execução fiscal e dos embargos do devedor, este projeto tem por finalidade possibilitar a arbitragem na fase pré-contenciosa e também em situações posteriores

---

[167] Nesse sentido, FERNANDES e GIANNETTI observam que, por o Projeto de Lei estar diretamente associado à busca pela justiça no âmbito tributário, seria essencial ampliar o espectro de garantias nele previsto – depósito em dinheiro, fiança bancária e seguro-garantia –, de modo a tornar o acesso à via arbitral mais equitativo, permitindo que contribuintes com menor capacidade económica também possam resolver seus litígios por meio da arbitragem tributária. Tal proposta corresponde aos arts. 16-A e 41-T, que o projeto pretende incluir na Lei de Execuções Fiscais (Lei n.º 6.830/1980). FERNANDES, André Luiz Fonseca; GIANNETTI, Leonardo Varella. Arbitragem tributária no Brasil: atividades e ideias do grupo de pesquisa da FGV Direito-SP e o Projeto de Lei n.º 4.257/2019 – reflexões e sugestões ao PL n.º 4.257/2019. In: FERNANDES, André Luiz Fonseca et al. (org.). Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP. São Paulo: Blucher, 2022. p. 117-127.

[168] MACHADO, Carlos Henrique. A nova processualidade fiscal e o recrudescimento do discurso da arbitragem tributária no Brasil: uma análise do Projeto de Lei n.º 4.257, de 2019. Economic Analysis of Law Review – EALR, Brasília, v. 11, n. 2, p. 126-158, maio/ago. 2020. Universidade Católica de Brasília – UCB.

à constituição do crédito, antes ou depois da inscrição em dívida ativa. O texto busca oferecer um meio célere e técnico para controvérsias de natureza tributária, especialmente quanto à quantificação do crédito, aplicação de penalidades e divergências de fato identificadas em autos de infração, evitando a sobrecarga das instâncias administrativas e judiciais tradicionais.

A proposta do PL n.º 4.468/2020 autoriza a utilização da arbitragem tributária em todo o território nacional, facultando a adesão dos entes federativos mediante regulamentação própria. De todo modo, a arbitragem deverá observar os princípios da legalidade, publicidade, imparcialidade e motivação das decisões, sendo conduzida por instituições arbitrais credenciadas junto ao Ministério da Economia, que comprovariam idoneidade e competência técnica em matéria fiscal.

Prevê-se, ademais, que o procedimento seja sempre de direito, excluída a decisão por equidade, e que as decisões arbitrais tenham eficácia vinculante entre as partes, equivalendo a título executivo judicial. Ficando a instauração do procedimento dependente de convenção de arbitragem firmada entre o contribuinte e a Fazenda Pública, após o consentimento expresso da autoridade competente.

O PL n.º 4.468/2020 determina que o procedimento se submeta ao controle da Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996), com as adaptações necessárias à natureza pública do crédito tributário. O texto fixa um conjunto de regras específicas sobre a composição dos tribunais arbitrais, prevendo número ímpar de árbitros, preferencialmente três, com mandatos limitados e impedimentos relacionados a vínculos econômicos ou funcionais com as partes. Prevê-se, além disso, a publicação das sentenças arbitrais em base de dados pública, resguardadas as informações sigilosas, reforçando o compromisso de transparência e *accountability* da arbitragem tributária.[169]

Por fim, a proposta introduz hipóteses de anulação da decisão arbitral quando contrariar súmulas vinculantes, decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade ou jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.[170] O projeto busca, portanto, compatibilizar a autonomia da vontade e a flexibilidade do procedimento arbitral com os princípios do sistema tributário nacional e os mecanismos de controle jurisdicional, evitando que decisões arbitrais se afastem dos parâmetros uniformizadores do ordenamento. Em linhas gerais, o PL n.º 4.468/2020 representa um modelo mais abrangente e institucionalizado de arbitragem tributária, concebido como alternativa à litigiosidade excessiva e à morosidade do

[169] *Cf.* art. º 3.º, V e art. º 4.º do PL 4468/2020.
[170] *Cf.* art. º 10 do PL 4468/2020.

contencioso fiscal, mas preservando os pilares da legalidade, transparência e tutela jurisdicional efetiva.[171]

Já o projeto mais recente, PL n.º 2.486/2022, dispõe sobre a arbitragem em matéria tributária e aduaneira, autorizando a sua utilização sem restrição quanto à fase do litígio, inclusive para conflitos já instaurados no contencioso administrativo ou judicial, e prevendo a aplicação subsidiária da Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996). Em comparação, o PL n.º 4.257/2019 limita-se aos casos judicializados, enquanto o PL n.º 4.468/2020 destina-se à prevenção de conflitos latentes, à solução de consultas e à quantificação de créditos, o que evidencia o alcance mais abrangente do PL n.º 2.486/2022.

O texto aprovado em comissão no Senado e remetido à Câmara reafirma diretrizes essenciais: cabe ao Fisco definir, por ato próprio, as matérias arbitráveis; a sentença arbitral possui natureza de decisão proferida por "juiz de facto e de direito",[172] não se sujeitando a recurso ou homologação; e a arbitragem tem por finalidade tanto prevenir litígios quanto resolver os já existentes.[173]

No que se refere à arbitralidade, o projeto adota um critério negativo, delimitando por exclusão as matérias que não podem ser submetidas ao juízo arbitral. São vedadas: a arbitragem por equidade; as controvérsias sobre constitucionalidade de normas ou "lei em tese"; e as sentenças cujos efeitos prospetivos resultem em regime especial diferenciado ou individual de tributação.[174] Tais restrições, realçadas nos relatórios parlamentares e nas comunicações oficiais do Senado, foram recebidas com reservas pela doutrina, que alerta para o risco de estreitamento excessivo do escopo da arbitragem tributária, sobretudo em temas que frequentemente tangenciam a Constituição. Por outro lado, o fato de a Fazenda Pública selecionar previamente as matérias arbitráveis mitigaria o receio de imposição unilateral por parte do contribuinte.[175]

---

[171] PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andrea; FERNANDES, André Luiz Fonseca. Um olhar para a arbitragem tributária: comparativo das propostas no Senado Federal, provocações e sugestões. In: FERNANDES, André Luiz Fonseca et al. (org.). Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP. São Paulo: Blucher, 2022. p.145-170.

[172] *Cf.* § 1.º, do art.º 1.º, das disposições preliminares do PL 2.486/2022.

[173] O PL 2.486/2022 foi aprovado no Senado e apensado ao PL 2791/2022. Pode-se acompanhar a tramitação do PL 2.486/2022 em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2442506. Quanto ao PL 2791/2022, o acompanhamento à tramitação dá-se em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2338627.

[174] *Cf.* art.º 4.º, §§ 1.º, 2.º e 3.º do PL. 4.468/2022.

[175] NOGUEIRA, Júlia de Menezes. As principais características do PL 2486/2022. JOTA, 22 nov. 2022. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/arbitragem-principais-caracteristicas-do-projeto-de-lei-ordinaria.

Do ponto de vista procedimental, o PL n.º 2.486/2022 não disciplina de forma minuciosa todas as etapas da arbitragem – como o requerimento, a formação do tribunal e os procedimentos de escolha e impugnação dos árbitros –, remetendo tais aspetos à regulamentação administrativa e à aplicação subsidiária da Lei de Arbitragem. Em contraste, o PL n.º 4.468/2020 apresenta-se mais detalhado nesse ponto. O projeto de 2022 privilegia a arbitragem institucional, embora admita a modalidade *ad hoc*, desde que devidamente justificada, solução que parte significativa da doutrina considera menos adequada para litígios envolvendo a Administração Pública, recomendando, por razões de transparência e segurança jurídica, a preferência pela via institucional.[176]

Em síntese, o debate sobre a arbitragem tributária no Brasil insere-se num processo ainda inconcluso de conformação normativa e institucional. A evolução da arbitragem no ordenamento jurídico brasileiro, do âmbito privado às relações administrativas, criou as bases para a discussão da sua aplicação em matéria tributária, embora esta permaneça condicionada por reservas estruturais ligadas à indisponibilidade do crédito tributário e às exigências da legalidade e do interesse público.

Os projetos de lei em tramitação refletem diferentes opções quanto ao âmbito, ao momento de instauração e ao grau de institucionalização da arbitragem, evidenciando a inexistência de um modelo consolidado. Ainda assim, revelam um esforço comum de compatibilização entre a flexibilidade do método arbitral e as garantias próprias do sistema tributário, fazendo da arbitragem tributária, por ora, uma experiência em construção, cuja afirmação dependerá do modo como forem enfrentadas as tensões entre eficiência, garantias processuais e acesso material à justiça.

5.2 Entre a experiência portuguesa e os PLs brasileiros: convergências e divergências

A diversidade de propostas legislativas destinadas à implementação da arbitragem tributária no Brasil revela a influência exercida pela experiência portuguesa, em vigor desde 2011, frequentemente tomada como referência no debate comparado. Todavia, a aproximação entre os dois ordenamentos deve ser conduzida com cautela, na medida em que Portugal dispõe de um modelo normativamente estruturado e empiricamente testado, enquanto, no Brasil, a

[176] NOGUEIRA, Júlia de Menezes. Proposta para arbitragem tributária da Comissão de Juristas do Senado – Parte 3: Pontos de atenção identificados no PL 2486/2022. JOTA, 23 nov. 2023. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/proposta-para-arbitragem-tributaria-da-comissao-de-juristas-do-senado-parte-3.

arbitragem tributária permanece circunscrita ao plano propositivo e legislativo.[177] Essa diferença de maturidade institucional torna prematura uma comparação em sentido estrito, mas não impede a identificação de pontos de contacto relevantes, sobretudo no que respeita às opções de desenho normativo, aos limites materiais da competência arbitral e às garantias de imparcialidade e de controlo jurisdicional. Nessa medida, a análise comparada assume um caráter delimitado e exploratório, permitindo assinalar debates já enfrentados, questões ainda controvertidas e preocupações antecipadas pela doutrina, sem prejuízo do amplo desenvolvimento que o tema tem recebido na literatura brasileira.[178]

Essa assimetria de maturidade institucional reflete-se diretamente no modo como a arbitragem tributária é concebida e integrada em cada ordenamento jurídico, repercutindo tanto na sua inserção no sistema de justiça fiscal quanto na definição dos seus contornos estruturais e funcionais.

A principal diferença estrutural entre os dois sistemas reside, precisamente, no grau de institucionalização da arbitragem tributária e na forma como esta se articula com o contencioso tributário estatal. Em Portugal, a arbitragem tributária, regulada pelo Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT), foi concebida como verdadeiro mecanismo jurisdicional alternativo, apto a oferecer uma via de tutela jurisdicional paralela ao processo judicial tributário em determinadas matérias. Integrada no sistema de justiça fiscal, a arbitragem produz decisões com valor jurisdicional pleno, dotadas de força vinculativa e sujeitas aos meios de impugnação e de controlo previstos no RJAT e no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o que assegura a sua compatibilidade com as exigências de legalidade, segurança jurídica e tutela jurisdicional efetiva.

Já no Brasil, as propostas legislativas analisadas não adotam um modelo uniforme de acolhimento institucional da arbitragem tributária. Em geral, tratam-na como mecanismo facultativo, dependente de opção do contribuinte e/ou de adesão da Fazenda Pública,[179] mas

---

[177] A análise da experiência brasileira assume caráter exploratório, tendo em vista que a arbitragem tributária permanece, no Brasil, no plano propositivo e legislativo, sendo o exame aprofundado de sua viabilidade constitucional e de seus desdobramentos objeto de extensa e qualificada produção doutrinária específica, que não se pretende esgotar neste trabalho.

[178] Quanto as diferenças, de contexto, entre a arbitragem portuguesa e a (implementação da) arbitragem brasileira, veja-se MENDONÇA, Priscila Faricelli de. Arbitragem tributária: como replicar o modelo português na realidade brasileira – ideias resultantes da comparação das realidades brasileira e portuguesa. In: FERNANDES, André Luiz Fonseca et al. (org.). Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP. São Paulo: Blucher, 2022. p. 205-219.

[179] A manifestação de vontade da Fazenda Pública ainda é um dos pontos sem consenso. A submissão da entidade à arbitragem poderá ocorrer por adesão voluntária e ser manifestada por ato administrativo em cada caso concreto, ou ter caráter compulsório, com autorização legal que represente a vontade da Fazenda Pública, à

com graus distintos de inserção no contencioso estatal: há iniciativas que a situam no âmbito da execução fiscal judicial (como alternativa para julgamento dos embargos), outras que a projetam como instrumento preventivo no curso da fiscalização, e projetos mais abrangentes que admitem a sua utilização também para litígios já instaurados no contencioso administrativo e jurisdicional.

No contexto brasileiro, parte da doutrina sustenta uma compreensão funcionalmente jurisdicional do instituto, argumentando que a atividade arbitral, ao assegurar contraditório, direito de ação e decisões dotadas de eficácia equivalente à coisa julgada, cumpre função de tutela jurisdicional mesmo quando instituída em sede privada. Em contrapartida, persistem posicionamentos que enfatizam a origem contratual da arbitragem, salientando que a sua natureza jurídica não se confunde com a jurisdição estatal tradicional.[180]

As divergências estendem-se igualmente ao âmbito da competência material: enquanto o modelo português admite a apreciação de atos de liquidação e de fixação da matéria tributável,[181] os projetos brasileiros – em especial o PL n.º 4.257/2019 – restringem o recurso à arbitragem a fases específicas do litígio, como os embargos à execução fiscal ou as ações anulatórias, o que limita significativamente a amplitude do controlo de legalidade exercido pelo tribunal arbitral.

Nesse cenário, observa-se, contudo, uma heterogeneidade relevante entre as iniciativas legislativas em discussão. O PL n.º 2.486/2022, de caráter mais recente e abrangente, propõe um modelo de arbitragem tributária assente numa competência material ampla, permitindo o recurso à via arbitral em qualquer fase do litígio fiscal, sem delimitação prévia quanto ao momento processual ou à natureza da controvérsia. Essa opção legislativa confere ao tribunal arbitral um âmbito de atuação significativamente mais extenso quando comparado a outros projetos em discussão.

Por outro lado, o PL n.º 4.468/2020 adota um modelo de "arbitragem especial tributária"[182] com competência material significativamente delimitada, circunscrita, em regra,

---

semelhança do modelo português de arbitragem tributária, cuja vontade da Autoridade Tributária e Aduaneira manifesta-se pela Portaria de Vinculação (Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março).

[180] Dentre a doutrina que compreende a arbitragem como um instrumento que, no seu exercício, apresenta natureza funcionalmente jurisdicional**,** merece destaque a posição de Cândido Rangel Dinamarco (cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *A arbitragem na teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2013). Em sentido diverso, há autores que afastam a equiparação à jurisdição estatal, atribuindo à arbitragem natureza jurídica própria, autônoma em relação ao modelo jurisdicional clássico (cf. CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo: um comentário à Lei n.º 9.307/1996*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009).

[181] *Cf.* art.º 2.º, n.º 1, alíneas a) e b) do RJAT e do art.º 2.º, caput, alíneas a) e b) da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março.

[182] O termo arbitragem especial foi utilizado pela autora do PL n.º 4.468/2020, Senadora Daniella Ribeiro, para diferenciá-lo [...] "da arbitragem regulada na Lei n. 9.307/96 (com a redação dada pela Lei n. 13.129/20015). Isto porque há a necessidade de dispensar tratamento próprio à arbitragem tributária, em razão de suas

à resolução de controvérsias de natureza eminentemente fática surgidas no curso da fiscalização tributária, bem como, em hipóteses específicas, à quantificação do crédito tributário decorrente de decisão judicial transitada em julgado. O projeto afasta expressamente do âmbito arbitral as questões de constitucionalidade, a discussão de normas em tese e as matérias jurídicas que extrapolem a apreciação de pressupostos factuais, o que revela uma conceção restritiva da competência do tribunal arbitral e uma clara contenção quanto à transferência do controlo de legalidade tributária para a via arbitral.

Para além das diferenças identificadas quanto à institucionalização e à delimitação da competência arbitral, a análise comparativa evidencia a existência de pontos de controvérsia de natureza dogmática que atravessam a discussão sobre a arbitragem tributária no contexto brasileiro e que, também se fizeram presentes no processo de afirmação do modelo português.

Dentre esses pontos em comum, destaca-se a controvérsia em torno do alcance da indisponibilidade no domínio tributário como um dos principais obstáculos à adoção da arbitragem tributária. Parte da doutrina brasileira sustenta que a submissão do litígio ao tribunal arbitral não implica disposição do crédito tributário, mas corresponde à escolha de um meio heterocompositivo compatível com a legalidade. Outra vertente enfatiza, contudo, a necessidade de previsão normativa expressa e de salvaguardas procedimentais adequadas, de modo a evitar interpretações que possam conduzir à renúncia ou à relativização indevida da tributação. Subsistem, ainda, posições mais restritivas, que, com base na indisponibilidade do interesse público e na exigência de legalidade estrita, defendem delimitações materiais rigorosas ao objeto arbitrável.[183]

Apesar das diferenças estruturais e do distinto estágio de desenvolvimento normativo, os modelos português e brasileiro partilham pressupostos fundamentais de legitimação da arbitragem tributária. Tanto o regime português, consagrado no art.º 16.º do RJAT, quanto as propostas brasileiras – em especial o PL 2.486/2022, que adapta a Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996) ao contexto tributário e aduaneiro – consagram princípios estruturantes do processo

peculiaridades intrínsecas." *Cf.* Nota 2, p. 12, do PL n.º 4.468/2020. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8886181&ts=1599168037085&disposition=inline

[183] Nesse sentido, parcela relevante da doutrina brasileira tem procurado relativizar a objeção fundada na indisponibilidade do crédito tributário, sustentando que a submissão do litígio à arbitragem não se confunde com atos de renúncia, transação ou disposição do crédito, mas corresponde à escolha de um meio heterocompositivo de resolução do conflito, desde que preservados os parâmetros da legalidade estrita. Sob essa perspetiva, a indisponibilidade incidiria primordialmente sobre a competência tributária e sobre o dever de exigir o tributo conforme a lei, e não sobre o instrumento processual por meio do qual se exerce o controlo da legalidade do lançamento. Tal entendimento é frequentemente associado à evolução do ordenamento jurídico brasileiro, que passou a admitir, mediante previsão legal expressa, mecanismos de gestão e composição do crédito tributário, o que enfraquece a conceção de uma indisponibilidade absoluta. Cf., entre outros, GODOI, Marciano Seabra de; GIANNETTI, Leonardo Varella.

arbitral, como o contraditório, a igualdade das partes, a boa-fé processual, a imparcialidade dos árbitros e a publicidade das decisões com observância de sigilo legal quando necessário.[184]

Tanto no regime português quanto nas propostas brasileiras, exige-se que os árbitros reúnam idoneidade, competência técnica e independência funcional, requisitos que visam assegurar a confiança das partes e a credibilidade do exercício decisório. A publicidade das decisões arbitrais, ressalvada a proteção de informações sigilosas, assume papel central na legitimação do instituto, ao permitir transparência e controle externo da atividade arbitral, em consonância com os valores do Estado de Direito.

Ademais, a análise comparativa evidencia a existência de convergências relevantes entre o regime português e as propostas legislativas brasileiras no que respeita aos fundamentos processuais e às exigências mínimas de legitimação da arbitragem tributária, sem que isso implique identidade de soluções normativas ou de enquadramento institucional.

A experiência portuguesa, já consolidada, revela que a institucionalização da arbitragem tributária não elimina controvérsias, mas desloca o debate para questões relativas ao desenho processual, ao controlo jurisdicional, à articulação com o contencioso estatal e aos limites materiais da atuação arbitral.

No caso brasileiro, contudo, tais convergências assumem caráter ainda prospectivo, na medida em que as propostas em tramitação não chegaram a ser implementadas e permanecem sujeitas a debates parlamentares, ajustes normativos e à própria prova da prática. Nesse contexto, a discussão insere-se em um processo de conformação normativa e institucional, marcado não apenas pela definição do modelo a ser adotado, mas também pela necessidade de enfrentar, de forma progressiva, os desafios que tendem a emergir com a eventual implementação e desenvolvimento da arbitragem tributária no âmbito da justiça fiscal, muitos dos quais já se revelaram centrais noutras experiências comparadas.

[184] GONÇALVES, Rodrigo Prado; PASQUALIN, Roberto. *A arbitragem tributária como pilar da resolução de conflitos no Brasil: a urgência da aprovação do PL 2.486/2022*. LexLegal, 28 out. 2025. Disponível em: https://lexlegal.com.br/a-arbitragem-tributaria-como-pilar-da-resolucao-de-conflitos-no-brasil-a-urgencia-da-aprovacao-do-pl-2-486-2022/

6 CONCLUSÃO

a) O percurso analítico desenvolvido ao longo deste trabalho permitiu examinar a arbitragem tributária portuguesa a partir de uma perspetiva material do direito fundamental de acesso à justiça, compreendido não apenas como acesso formal aos tribunais, mas como possibilidade efetiva de obtenção de tutela jurisdicional adequada, equitativa e juridicamente qualificada. Nesse contexto, a arbitragem tributária revelou-se um instrumento relevante de reorganização da justiça fiscal, concebido para responder a tensões estruturais do contencioso tributário, como a morosidade processual, a complexidade técnica da matéria e a necessidade de decisões céleres e especializadas.

b) A análise do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, bem como da sua inserção institucional no sistema de justiça administrativa e fiscal, evidencia que o modelo português se encontra dotado de densidade normativa e de mecanismos de controlo compatíveis com os princípios estruturantes do Estado de Direito. A vinculação da Administração Tributária, o julgamento de direito, a exigência de imparcialidade e independência dos árbitros e a possibilidade de fiscalização jurisdicional em hipóteses excecionais asseguram à arbitragem tributária uma natureza jurisdicional própria, integrada e funcionalmente equivalente, em termos de garantias essenciais, à jurisdição estatal.

c) Todavia, a consolidação institucional do modelo não elimina, por si só, os desafios inerentes à concretização material do acesso à justiça. Como se procurou demonstrar, a estrutura de custos da arbitragem tributária, associada ao indispensável patrocínio por advogado, pode – sem uma solução adequada – constituir uma barreira relevante para determinados contribuintes, sobretudo em litígios de reduzido valor económico. Essa realidade evidencia uma tensão permanente entre, por um lado, as garantias processuais indispensáveis à legalidade, ao contraditório e à paridade de armas e, por outro, a necessidade de assegurar que o acesso ao meio arbitral não dependa, em termos decisivos, da capacidade económica dos sujeitos passivos.

d) Nesse sentido, a arbitragem tributária portuguesa afirma-se como um mecanismo formalmente acessível e juridicamente legítimo, mas cuja efetividade, à luz de uma conceção material do direito de acesso à justiça, permanece condicionada pela existência de obstáculos económicos e institucionais que não podem ser ignorados. A análise crítica dos custos e das garantias associadas ao processo arbitral revela, assim, que a eficiência e a especialização do modelo devem ser acompanhadas por soluções normativas e institucionais capazes de mitigar

desigualdades no acesso, sob pena de se produzir uma segmentação prática dos meios de tutela jurisdicional.

e) No plano comparado, o exame dos projetos de arbitragem tributária em discussão no Brasil permitiu identificar convergências conceptuais relevantes com a experiência portuguesa, designadamente quanto à busca por mecanismos mais céleres e técnicos de resolução de litígios fiscais. Todavia, trata-se ainda de um debate em construção, marcado por diferentes opções legislativas e por incertezas quanto ao desenho institucional, ao controlo jurisdicional e ao acesso material à justiça, circunstâncias que recomendam uma leitura cautelosa e não transpositiva da experiência lusa.

f) Em conclusão, a arbitragem tributária portuguesa constitui um contributo significativo para a pluralização das vias de tutela jurisdicional em matéria fiscal, revelando potencial para reforçar a eficiência e a qualidade da justiça tributária. Contudo, a sua plena afirmação enquanto meio efetivo de acesso à justiça depende da capacidade do sistema de enfrentar, de forma consciente e equilibrada, as barreiras económicas e estruturais identificadas, assegurando que a realização da justiça fiscal não se limite à sua conformação formal, mas se traduza numa tutela materialmente acessível, compatível com as exigências constitucionais de igualdade e de proteção efetiva dos direitos.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Jéssica Correia de. *Julgados de Paz: enquadramento histórico e caracterização. Revista Jurídica Data Venia*, n.º 14, p. 293-306, 2023. Disponível em: https://datavenia.pt/index.php/datavenia/article/view/83. Acesso em: 09 set. 2025.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômano.* Tradução: Maria Stephania da Costa Flores. 1. ed. Jandira: Principis, 2021. E-book.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *A justiça cósmica platônica.* Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 95, p. 387-403, 2000. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67476. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRITO, Paulo. *O Estado da Justiça.* Coimbra: Almedina, 2017.

CABRAL, Ana Rita Nascimento. *A justiça em Tomás de Aquino.* In: CONPEDI; UNICURITIBA (org.). *Filosofia do Direito: XXII Encontro Nacional do CONPEDI UNICURITIBA.* Curitiba: FUNJAB, 2013. p. 138-152. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9465ce9a7904ba9f. Acesso em: 15 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada.* 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. v. I.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada.* 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. II.

CAPPELLARI, Rodrigo Toaldo. *A concepção de justiça em Thomas Hobbes e a ligação entre sociedade, lei, política e direito. Lex Humana*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 118-138, jul./dez. 2015. Disponível em: https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/575/333. Acesso em: 15 ago. 2025.

CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo: um comentário à Lei n.º 9.307/96.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CHUMBINHO, João. *A Justiça de Proximidade: contributos para uma justiça mais acessível.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2018.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual, parte geral e processo de conhecimento.* 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A arbitragem na teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

DOMINGOS, Francisco José Nicolau; LOPES, Micaela Andreia Monteiro. *O direito ao direito na arbitragem tributária. Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 3, n. 79, p. 440-455, jul./set. 2024.

DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Arbitragem tributária: o (recente) reforço da transparência e da tutela jurisdicional efetiva. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, ano 18, v. 25, n. 2, p. 312-325, maio/ago. 2024.

DOMINGOS, Francisco Nicolau. *É possível limitar o direito ao recurso na arbitragem tributária? O RJAT e o recurso da decisão arbitral portuguesa.* In: PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; FERNANDES, André Luiz Fonseca (coord.). *Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal – visões do Grupo de Pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP.* 1. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2022. p. 195-204.

DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Ensayo acerca de las características estructurales del sistema de arbitraje tributario portugués. Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, v. 30, n. 6, p. 41-53, 2014. ISSN 0213-0548.

FERREIRA, Cardona. *Julgados de Paz: organização, competência e funcionamento.* Lisboa: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2014.

GIANNETTI, Leonardo Varella. Arbitragem no direito tributário brasileiro: possibilidade e procedimentos. 2017. 390 f. + 1 DVD. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GiannettiLVa_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2025.

LACERDA, Bruno Amaro. *Roma e a ideia de justiça. Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, v. 25, n. 2, p. 206-216, jul./dez. 2016. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/206-216/741. Acesso em: 28 jun. 2025.

MACHADO, Carlos Henrique. *A nova processualidade fiscal e o recrudescimento do discurso da arbitragem tributária no Brasil: uma análise do Projeto de Lei n.º 4.257, de 2019. Economic Analysis of Law Review – EALR*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 126-158, maio/ago. 2020. Universidade Católica de Brasília – UCB.

MACHADO, Carlos Henrique; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; CATARINO, João Ricardo. *A arbitrabilidade objetiva dos conflitos envolvendo o poder público e as perspectivas da arbitragem tributária no Brasil. Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p. 59-85, jan./abr. 2018. Disponível em: https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index. Acesso em: 05 out. 2025.

MADEU, Diógenes. *O sentido de justiça a partir do pensamento de Santo Agostinho. Revista Lumen*, [São Paulo], v. 9, n. 18, jul./dez. 2024. Disponível em: https://www.periodicos.unifai.edu.br/index.php/lumen/article/view/314. Acesso em: 10 jul. 2025.

MARTINS, Pedro A. Batista; TIBURCIO, Carmen; MAGALHÃES, Tereza Arruda Alvim Wambier (coords.). *Arbitragem e Administração Pública.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. *Arbitragem tributária: como replicar o modelo português na realidade brasileira – ideias resultantes da comparação das realidades*

brasileira e portuguesa. In: FERNANDES, André Luiz Fonseca *et al.* (org.). *Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 205-219.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAIS, Rui Duarte. *Apontamentos de Direito Fiscal.* 3. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

NABAIS, José Casalta. *Reflexão sobre a introdução da arbitragem tributária. Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*, Ano I, n.º 1, p. 19-45, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-i/integral.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

OLIVEIRA, David Barbosa de. *O conceito de justiça em Kant: a coação como instrumento de efetivação do justo.* In: CONPEDI; Centro Universitário de Maringá (org.). *Encontro Nacional do CONPEDI.* Maringá: Fundação Boiteux, 2009. p. 5415-5430. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/01_1569.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

PISCITELLI, Tathiane; CONRADO, Paulo César; MASCITTO, Andréa. *Reflexões sobre a criação da arbitragem tributária no Brasil: subsídios para criação de um modelo brasileiro de arbitragem tributária.* In: FERNANDES, André Luiz Fonseca *et al.* (org.). *Arbitragem tributária no Brasil e em Portugal: visões do grupo de pesquisa "Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária" do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 13-15.

RODRIGUES, Natan Costa. *O conceito de justiça em Miguel Reale: Teoria Tridimensional e Justiça.* [S. l.]: Natan Costa Rodrigues, 2021. E-book.

SANTOS, Maria do Rosário Laureano. *Aspectos culturais da concepção de justiça na Roma antiga. Cultura*, v. 30, p. 141-147, 2012. Disponível em: http://journals.openedition.org/cultura/1643. Acesso em: 28 jun. 2025.

SANTOS, Reginaldo Angelo dos. *Instituição da arbitragem tributária no Brasil como método adequado de solução de conflitos. Revista Acadêmica – Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 94, n. 2, p. 146-168, ano CXXXI.

SOUSA, Luísa Maria Baptista Lopes. *Julgados de Paz: uma experiência de proximidade e cidadania. Percursos & Ideias*, Lisboa, n.º 7, p. 77-90, 2016. Disponível em: https://percursoseideias.iscet.pt/wp-content/uploads/2022/03/PI_2016_N07_SOL5.pdf. Acesso em: 09 set. 2025.

TRINDADE, Carla Castelo. *Regime jurídico da arbitragem tributária anotado.* 1. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

VASQUES, Sérgio. *Manual de Direito Fiscal.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2018.

VÉRAS, Andréa Karine de Araújo. *A noção de dikaiosýne: análise do Mito do Anel de Giges em Platão.* 2018. 92 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Centro de Ciências Humanas,

Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26282. Acesso em: 12 jun. 2025.

VILLA-LOBOS, Nuno de; PEREIRA, Tânia Carvalhais (coord.). *Guia da arbitragem tributária.* 3. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

Legislação

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n.º 4.257, de 2019.* Dispõe sobre a instituição da arbitragem tributária e altera a Lei n.º 9.307/1996. Autor: Deputado Geninho Zuliani. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2226312. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n.º 4.446, de 2021.* Altera a Lei n.º 9.784/1999 e a Lei n.º 13.140/2015, para dispor sobre a mediação e a arbitragem no âmbito da Administração Pública Federal. Autor: Poder Executivo. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270455. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.129, de 26 de maio de 2015.* Altera a Lei n.º 9.307/1996 e a Lei n.º 6.404/1976, para ampliar o uso da arbitragem e disciplinar a arbitragem na Administração Pública direta e indireta. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN). Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF).* Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 24 set. 1980.

BRASIL. *Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem).* Dispõe sobre a arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 2.791, de 2022.* Altera dispositivos do PL n.º 4.446/2021 para regulamentar prazos, publicidade e procedimentos da arbitragem tributária. *Câmara dos*

Deputados: Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado n.º 406, de 2016.* Dispõe sobre a instituição da arbitragem tributária no âmbito da União. Autor: Senador Antonio Anastasia. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126938. Acesso em: 08 set. 2025.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n.º 2.486, de 2022.* Dispõe sobre a arbitragem em matéria tributária e aduaneira. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9199175. Acesso em: 10 set. 2025.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa.* 7.ª Revisão Constitucional [2005]. Lisboa: Assembleia da República.

PORTUGAL. *Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).* Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 250, p. 7852–7901, 26 out. 1999.

PORTUGAL. *Código de Processo Civil.* Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121, p. 3476–3571, 26 jun. 2013.

PORTUGAL. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).* Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, alterado e republicado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, e sucessivamente modificado, designadamente pelas Leis n.º 59/2008, de 11 de setembro, n.º 118/2019, de 17 de setembro, e n.º 4/2023, de 24 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª série.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro.* Estabelece o Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária (RJAT). *Diário da República*, 1.ª série, n.º 15, p. 376–381, 20 jan. 2011.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 118/2008, de 4 de julho.* Regula o regime de tramitação eletrónica dos processos nos tribunais administrativos e fiscais. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 128, 4 jul. 2008.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.* Procede à reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Código de Procedimento e de Processo Tributário, e ajusta diversos regimes processuais. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 192, 2 out. 2015.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro.* Cria o sistema informático de apoio à atividade dos tribunais e define medidas de modernização da justiça. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 298, 27 dez. 2003.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de dezembro.* Reforma o regime de acesso ao direito e aos tribunais. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 299, 29 dez. 1987.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 562/70, de 18 de novembro.* Aprova o Regulamento de Assistência Judiciária. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 269, 18 nov. 1970.

PORTUGAL. *Despacho n.º 13946/2024, de 26 de novembro.* Cria o grupo de trabalho destinado à revisão do regime jurídico de arbitragem em matéria administrativa e tributária. *Diário da República*, 2.ª série, n.º 229, 26 nov. 2024.

PORTUGAL. *Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro.* Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, reforçando os mecanismos de controlo jurisdicional das decisões arbitrais em matéria tributária. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 181, 18 set. 2019.

PORTUGAL. *Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.* Estabelece o regime jurídico da mediação de conflitos e cria o sistema público de mediação. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 77, 19 abr. 2013.

PORTUGAL. *Lei n.º 34/2004, de 29 de julho.* Regula o acesso ao direito e aos tribunais e o regime de apoio judiciário. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 176, 29 jul. 2004.

PORTUGAL. *Lei n.º 54/2013, de 31 de julho.* Procede à segunda alteração à Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, que cria os Julgados de Paz, e à primeira alteração à Portaria n.º 1456/2001, de 28 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 147, 31 jul. 2013.

PORTUGAL. *Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro.* Aprova a Lei da Arbitragem Voluntária (LAV). *Diário da República*, 1.ª série, n.º 239, p. 5258–5268, 14 dez. 2011.

PORTUGAL. *Lei n.º 7/70, de 9 de junho.* Cria o regime de assistência judiciária nos tribunais ordinários. *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 133, 9 jun. 1970.

PORTUGAL. *Lei n.º 78/2001, de 13 de julho.* Cria os Julgados de Paz. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 161, 13 jul. 2001.

PORTUGAL. *Portaria n.º 10/2008, de 3 de janeiro.* Regula os critérios de avaliação da insuficiência económica e a remuneração dos patronos oficiosos. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 2, 3 jan. 2008.

PORTUGAL. *Portaria n.º 1456/2001, de 28 de dezembro.* Regulamenta a Lei n.º 78/2001, fixando regras de funcionamento, tramitação processual e custas. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 299, 28 dez. 2001.

PORTUGAL. *Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro.* Aprova as regras de funcionamento do Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais (SITAF) e define os procedimentos eletrónicos aplicáveis. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 243, 19 dez. 2017.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2001, de 4 de dezembro.* Aprova o Regulamento da Comissão Instaladora dos Julgados de Paz. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 280, 4 dez. 2001.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2003/8/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003.* Melhora o acesso à justiça em litígios transfronteiriços mediante o estabelecimento de regras mínimas comuns relativas à assistência judiciária. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 26, 31 jan. 2003.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008.* Relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 136, 24 maio 2008, p. 3-8.

Jurisprudência e Documentos Institucionais

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório sobre o contencioso tributário brasileiro.* Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/economia. Acesso em: 05 out. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA PARA A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA (CEPEJ). *European Judicial Systems – CEPEJ Evaluation Report 2022*. Strasbourg: Council of Europe, 2022. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/cepej. Acesso em: [data de consulta].

CONSELHO DOS JULGADOS DE PAZ. *Relatório anual 2024*. Lisboa: CJP, 2024. Disponível em: https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/relat_estatisticas.asp. Acesso em: 28 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2023.* Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 05 out. 2025.

DINÂMIA – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica. *Alargamento da Rede de Julgados de Paz em Portugal: relatório final*. Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2007. Relatório elaborado para o Ministério da Justiça. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342101116_Alargamento_da_Rede_de_Julgados_de_Paz_em_Portugal. Acesso em: 28 out. 2025.

DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA. *Os números da Justiça 2011*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2012. (Indicadores gerais: duração média, pendências, 1.ª instância). Disponível em: https://estatisticas.justica.gov.pt. Acesso em:

PORTUGAL. Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD. *Código Deontológico do CAAD.* Lisboa: CAAD, 2021. Disponível em: https://www.caad.org.pt/files/documentos/noticias/2025-03-31/CAAD-Codigo_Deontologico.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025

PORTUGAL. *Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ). Plano Justiça + Próxima: Balanço e Perspetivas 2016-2024.* Lisboa: Ministério da Justiça, 2024. Disponível em: https://justica.gov.pt/Servicos/Justica-Mais-Proxima. Acesso em: 26 out. 2025.

PORTUGAL. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. *Acórdão de 10 de abril de 2024*, Processo n.º 01382/14.2BEBRG 0528/17. Relatora: **Anabela Russo**. Lisboa: STA, 2024. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf. Acesso em: 06 out. 2025.

PORTUGAL. SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. *Acórdão de 7 de setembro de 2022*, Processo n.º 0304/15.8BELLE. Relator: **Pedro Vergueiro**. Lisboa: STA, 2022. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf. Acesso em: 09 out. 2025.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Acórdão n.º 244/2018*, de 24 de abril de 2018. Relatora: Maria José Rangel de Mesquita. Diário da República, 2.ª série, n.º 101, de 25 maio 2018, p. 2294-2297. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/244-2018-115462127. Acesso em: 10 out. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). *Execuções fiscais e taxa de congestionamento: panorama de dados do relatório Justiça em Números 2024.* Brasília, DF: PGFN, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn

SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (SMMP). *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 116/XII.* Lisboa: SMMP, 11 dez. 2012. Disponível em: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37369. Acesso em: 23 set. 2025.

Fontes Eletrónicas e Complementares

CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA (CAAD). *Newsletter do CAAD*, fev. 2025. Lisboa: CAAD, 2025. Disponível em: https://www.caad.org.pt/comunicacao/newsletter/newsletter-2025-02. Acesso em: 12 jan. 2026.

CORREIO BRAZILIENSE. *Arbitragem tributária e o PL 2486/2022: uma importação lusitana mal-acondicionada.* Brasília, DF: *Correio Braziliense*, 2025. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/direito-e-justica/2025/09/7241018-arbitragem-tributaria-e-o-pl-2486-2022-uma-importacao-lusitana-mal-acondicionada.html. Acesso em: 12 out. 2025.

GONÇALVES, Rodrigo Prado; PASQUALIN, Roberto. *A arbitragem tributária como pilar da resolução de conflitos no Brasil: a urgência da aprovação do PL 2.486/2022*. LexLegal, 28 out. 2025. Disponível em: https://lexlegal.com.br/a-arbitragem-tributaria-como-pilar-da-resolucao-de-conflitos-no-brasil-a-urgencia-da-aprovacao-do-pl-2-486-2022/. Acesso em: 05 jan. 2026.

INSTITUTO DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS (IADT). Recomendação sobre o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). Lisboa: Ordem dos Advogados, 2017. Disponível em: https://portal.oa.pt/media/122452/recomendacao_22032017_caad.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

MIGALHAS. *Arbitragem tributária: análise das implicações do PL 2486/22.* São Paulo: Migalhas, 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/observatorio-da-arbitragem/413978/arbitragem-tributaria-analise-das-implicacoes-do-pl-2486-22. Acesso em: 12 out. 2025.

NOGUEIRA, Júlia de Menezes. *As principais características do PL 2486/2022. JOTA*, 22 nov. 2022. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/arbitragem-principais-caracteristicas-do-projeto-de-lei-ordinaria. Acesso em: 12 out. 2025.

NOGUEIRA, Júlia de Menezes. *Proposta para arbitragem tributária da Comissão de Juristas do Senado – Parte 3: Pontos de atenção identificados no PL 2486/2022. JOTA*, 23 nov. 2023. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/proposta-para-arbitragem-tributaria-da-comissao-de-juristas-do-senado-parte-3. Acesso em: 12 out. 2025.

PORTUGAL. Secretaria de Estado da Justiça. Intervenção da Secretária de Estado da Justiça no encerramento da Conferência Anual do Centro de Arbitragem Administrativa: *A independência na Justiça: a decisão de legislar, investigar e julgar*. Lisboa: Governo de Portugal, 2024. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/intervencao?i=intervencao-da-secretaria-de-estado-da-justica-no-encerramento-da-conferencia-anual-do-centro-de-arbitragem-administrativa-a-independencia-na-justica-a-decisao-de-legislar-investigar-e-julgar. Acesso em: 12 jan. 2026.

SILVA, Germano Marques da. *O músculo moral só se nota a posteriori, quando falta! Newsletter do Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD*, Lisboa, jan. 2012, p. 2-3.