

Centro de Estudos Judiciários
Temas de Direito Tributário – AFC Tipo C

O regime das providências cautelares no CPTA: apreciação à luz das alterações propostas para o contencioso tributário

Sofia David

Tribunal Central Administrativo Sul
Lisboa, CEJ | 25 de Janeiro de 2019

O actual regime do CPPT

- Art. 97/1/i) CPPT ⇒ regra geral de admissão da tutela cautelar
- Providências cautelares (judiciais) a favor da AF – arts. 135 a 142, 214 CPPT e 101/e) LGT
- Elenco nominado e tipificado
 - Arresto
 - Arrolamento
 - Apreensão
- Providências cautelares (judiciais) a favor dos contribuintes
- Elenco aberto face ao art. 97/1/i) CPPT
- Pressupostos e critérios
- Art.º 147/6 CPPT - relativo à intimação para um comportamento: o disposto no citado artigo “*aplica-se, com as adaptações necessárias (...) devendo o requerente invocar e provar o fundado receio de uma lesão irreparável do requerente a causar pela actuação da administração tributária...*”
- Doutrina e jurisprudência maioritárias ⇒ critérios do art. 147/6 CPPT

A Proposta de Lei n.º 168/XIII

- Revisão do quadro legal das providências cautelares a favor do contribuinte
- Exposição de motivos ⇒ termos “*manifestamente exíguos*”
- Remissão para o regime do CPTA
- Nova redacção do art.º 97/3/a) CPPT
- “...3-São também regulados pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos:
 - a) *As providências cautelares de natureza judicial a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários, sem prejuízo do efeito suspensivo de atos de liquidação só poder ser obtido mediante prestação de garantia ou concessão da sua dispensa nos termos previstos nas normas tributárias;*”
- Providências cautelares a favor da AF ⇒ sem alterações legais

A Proposta de Lei n.º 168/XIII

- Os contribuintes e demais obrigados tributários podem usar quaisquer providências cautelares, nominadas ou inominadas, que se mostrem adequadas à tutela do seu direito
- Importação *em bloco* do regime do CPTA ⇒ Abrange:
 - Tramitação
 - Pressupostos
 - Critérios para o decretamento
- Ressalva ⇒ art. 97/3/a) CPPT, na Proposta de revisão ⇒ a tutela cautelar nunca será um meio idóneo para se obter o efeito suspensivo dos actos de liquidação, pois esse efeito apenas poderá ser alcançado mediante a prestação de garantia ou a concessão da sua dispensa

O novo regime das providências cautelares a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários

- Art. 54 CPPT ⇒ princípio da impugnação unitária ⇒ a impugnação dos actos procedimentais ou interlocutórios só pode ocorrer quando o respectivo acto seja imediatamente lesivo ou quando haja disposição expressa nesse sentido
- Arts. 54 e 97/1/i) e 3/a) CPPT - os actos de liquidação de imposto vão continuar a representar a maioria dos actos impugnáveis e o pedido de suspensão de eficácia destes actos vai ficar dependente da prestação de garantia ou a concessão da sua dispensa
- Art.º 51 CPTA – aplicável subsidiariamente para determinar o âmbito dos actos autonomamente impugnáveis, em conjugação com o art. 54 CPPT – cf. 2/c) CPPT

O novo regime das providências cautelares a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários

- **Exemplo de casos que ficarão abrangidos pelo novo regime**
 - Decisões relativas à troca automática de informações
 - Ac. STA 1361/13, 23-10-2013 (Relatora Dulce Neto)
 - Decisões relativas à qualificação de factos e actividades para efeitos de sujeição a impostos
 - Ac. STA 1725/13, 27-11-2013 (Relator Casimiro Gonçalves)
 - Ac. STA 0836/14, 22-04-2015 (Relator Pedro Delgado)
 - Ac. TCAS 05232/11, 22-05-2012 (Relator Joaquim Condesso)
 - Decisões relativas à determinação da forma como devem ser prestadas as declarações fiscais
 - Ac. STA 01752/13, 18-06-2014 (Relator Aragão Seia)
 - Ac. STA 1032/09, 23-06-2010 (Relatora Dulce Neto)

O novo regime das providências cautelares a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários

- **Exemplo de casos que ficarão abrangidos pelo novo regime**
 - Decisões relativas à atribuição de benefícios fiscais ou de isenções dependentes de reconhecimento
 - Ac. STA 0459/14, 18-11-2015 (Relator Francisco Rothes)
 - Ac. STA 01011/11, 05-01-2012 (Relator Casimiro Gonçalves)
 - Ac. STA 0211/04, 15-12-2004 (Relator Mendes Pimentel)
 - Ac. STA 025432, 15-11-2000 (Relator Brandão de Pinho)
 - ⇒ Decisões que visem o reconhecimento de direitos - do direito a um reembolso de imposto ou do direito a não ser penhorado
 - Ac. STA 01305/14, 28-10-2015 (Relator Ascensão Lopes)
 - Ac. TCAN 02827/09.9BEPRT-A, 25-11-2010 (Relator Paulo Escudeiro)

O novo regime das providências cautelares a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários

- **Exemplo de casos que ficarão abrangidos pelo novo regime**
 - Decisões de avaliação da matéria colectável por métodos indirectos
 - Ac. STA 1137/16, 22-02-2017 (Relator Aragão Seia)
 - Ac. STA 0633/14, 15-02-2017 (Relator Pedro Delgado)
 - Ac. STA 422/11, 06-07-2011 (Relator Valente Torrão)
 - Ac. TCAN 00287/12.6BEPRT, 09-11-2011 (Relator Pedro Vergueiro)
 - Ac. TCAN 00270/11.9BEBRG, 08-03-2018 (Relatora Ana Patrocínio)
 - Decisões relativas à derrogação do sigilo bancário
 - Ac. STA (Pleno) 99/15, 16-09-2015 (Relator Francisco Rothes)
 - Ac. STA 150/16, 31-03-2016 (Relator Aragão Seia)

A tutela cautelar que pode ser requerida nos termos do CPTA e as suas características essenciais

- Art. 112/1/2 CPTA ⇒ poderão ser requeridas quaisquer providências, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal
- Para acautelar o perigo de infrutuosidade ou do retardamento da decisão que ocorrer no processo principal
- Elenco exemplificativo, *vg.*
 - Suspensão da eficácia de um acto administrativo ou de uma norma
 - Autorização provisória para o interessado iniciar ou prosseguir uma actividade ou adoptar uma conduta
 - Regulação provisória de uma situação jurídica
 - Intimação para adopção ou abstenção de uma conduta por parte da AF
 - Suspensão de eficácia de actos já executados – art. 129 CPTA
- Outras não especificadas

A tutela cautelar que pode ser requerida nos termos do CPTA e as suas características essenciais

- **Efeitos**
 - Instrumentais
 - Provisórios ou precários
- Processo sumário, urgente, com prazos reduzidos a metade
 - Arts. 36/f), 112/1, 113/1/3, 114/1/2/e) CPTA
- Legitimidade definida pelo processo principal – Art 112/1 CPTA
 - Suspensão de eficácia de normas – art. 130.º CPTA - em função da legitimidade que se tenha para intentar o processo principal
- Limitado ao objecto da acção principal, podendo ser intentado antes ou durante o processo principal – arts. 113/1, 114/1 CPTA

A tutela cautelar que pode ser requerida nos termos do CPTA e as suas características essenciais

- Se intentado preliminarmente ⇒ obrigação de intentar a acção principal no prazo legal sob pena de extinção ou caducidade ⇒ arts. 114/1/a) e 123/1/a) CPTA
- Acção não sujeita a prazo ⇒ 90 dias contados desde o trânsito em julgado da acção cautelar – art.123/1/a)/2 CPTA
- Se intentado juntamente com a acção principal ⇒ procedimento extingue-se ou caduca se o processo principal ficar parado durante mais de 3 meses – arts. 114/1/b)/c) e 123/1/b) CPTA
- Se o processo principal findar por extinção da instância – art. 123/1/c) CPTA
- Se se extinguir o direito ou interesse - art. 123/1/d)/f) CPTA
- Se se verificar o trânsito em julgado, em sentido desfavorável ou ocorrer termo final ou se preencher condição resolutiva - art. 123/1/d)/f) CPTA

A tutela cautelar que pode ser requerida nos termos do CPTA e as suas características essenciais

- Pode ser pedida a substituição ou a ampliação do pedido - art. 113/4 CPTA
- A decisão cautelar pode ser alterada e revogada – art. 122/3, 124 e 125/1 CPTA
- As providências cautelares podem ficar sujeitas a termo ou condição - arts. 122/1 e 123/1/ f) CPTA

A tramitação do procedimento cautelar

- Requerimento inicial – art. 114/2/3/4 CPTA
- Despacho liminar em 48h
 - Verificação dos requisitos exigíveis à PI
 - Para proceder ao convite ao suprimento de requisitos em falta, em 5 dias, sob pena de rejeição – arts. 114/5 e 116/2 CPTA
 - Para apreciação do decretamento provisório – arts. 114/4, 116/5 e 131 CPTA
 - Pode ser rejeitado liminarmente o requerimento
 - Por falta de fundamento da pretensão formulada, ou da manifesta desnecessidade da tutela cautelar, ou da manifesta ausência dos pressupostos processuais da acção principal – art. 116/2/d) a f) CPTA
- Admitido o requerimento – citação dos demandados para deduzirem oposição – arts. 116/1 e 117/1 CPTA
 - Ou notificação se já citados no processo principal – art. 117/5 CPTA

A tramitação do procedimento cautelar

- Invocadas exceções ⇒ contraditório - art. 3/3 CPC, *ex vi* 1 CPTA
- Se supríveis – *pro accione* ⇒ convite ao suprimento
- Finda a fase dos articulados ⇒ instrução, se necessária - art. 118/1/2/3/5 CPTA
- Na falta de oposição presumem-se verdadeiros os factos invocados pelo requerente – art. 118/2 CPTA
- Não é admissível prova pericial
- Prova testemunhal – limitada a 5 testemunhas por parte ⇒ a apresentar
- Sem adiamento do julgamento por falta das testemunhas e mandatários
- Art. 118./6 CPTA
- Prova junta com os articulados - arts. 114/2/g) e 118/1/3/4 CPTA
- Recusa de utilização de meios de prova – despacho fundamentado – art. 118/5 CPTA

A tramitação do procedimento cautelar

- Se ocorrer julgamento – regime do art. 91 do CPTA e supletivamente CPC, *ex vi* art 1 e 91/2 CPTA
- Sem audiência prévia ou elaboração de despacho saneador ou de prova
- Com alegações nos termos dos art. 90/3/e) e 90/5 CPTA
- Decisão em 5 dias – arts. 119/1 e 122/1 CPTA
- Execução corre nos próprios autos – art. 127 CPTA

O decretamento provisório da providência cautelar

- Situação de especial urgência
- Requerido pela parte ou determinado oficiosamente
 - Arts. 114/4, 116/5 e 131 CPTA
- Incidente que tramita de forma urgentíssima
- Visa acautelar o perigo da infrutuosidade ou do retardamento do próprio processo cautelar
- Pode ser decretado sem contraditório da contraparte - arts. 116/5, 131/1/2/3 CPTA
- Critério - *“especial urgência, passível de dar causa a uma situação de facto consumado na pendência do processo”* – art. 131/1 CPTA
- Prova recortada pela PI e prova junta - juízo de evidência
- Não é passível de impugnação – art. 131/4 CPTA

O decretamento provisório da providência cautelar

- Levantamento ou alteração da medida provisoriamente decretada – 131/6 CPTA
- Novo incidente
- Contraditório em 5 dias
- Se necessário, com abertura de instrução – art. 131/6 CPTA
- Critério da ponderação de interesses – arts. 120/2 e 131/6 CPTA
- Passível de recurso – art. 131/7 CPTA

A proibição de executar o acto administrativo do art.º 128.º do CPTA

- Art. 128 CPTA
- Possibilidade e emissão de resolução fundamentada reconhecendo que o deferimento da execução será gravemente prejudicial para o interesse público – art. 128/1 CPTA
- Incidente de declaração de ineficácia dos actos de execução indevida - art. 120/1/3/4/5 CPTA
- Com contraditório
- Discussão acerca da possibilidade/necessidade de aplicação simultânea do art.º 128 e do art. 131 do CPTA
- Doutrina ⇒ Sim, os efeitos do art. 131 são mais garantísticos

Os critérios para a adoção da tutela cautelar

- *Summaria cognitio* - juízos de verosimilhança
- Prova indiciária e sumária do direito ameaçado
- Maior relevância das presunções judiciais
- 3 critérios/requisitos:
 - *Periculum in mora*
 - *Fumus boni iuris*
 - Proporcionalidade da medida cautelar atendendo aos interesses em jogo
- Art. 120/1/2 CPTA
- Cumulativos ⇒ a falta de um requisito faz claudicar a providência

Os critérios para a adopção da tutela cautelar

- ***Periculum in mora*** – quando "*haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal*"
- Apela à aferição da maior ou menor dificuldade que envolve o restabelecimento da situação que deveria existir se a conduta ilegal não tivesse tido lugar ≠ da susceptibilidade ou insusceptibilidade da avaliação pecuniária dos danos
- ***Fumus boni iuris*** - quando "*seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo principal venha a ser julgada procedente*"
- Na formulação positiva – séria probabilidade do bom direito
- Com base em juízos de verosimilhança, de mera previsibilidade ou razoabilidade, face aos factos e alegações (indiciários) que são trazidos pelo Requerente para os autos

Os critérios para a adoção da tutela cautelar

- **Ponderação de interesses** – art. 120/2 CPTA
- Deve recusar-se a providência quando ponderados os interesses em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados com a adoção de outras providências
- Avaliação, no mesmo patamar, dos interesses conflitantes – públicos e privados
- O interesse público não prevalece necessariamente
- Não se pondera valores e interesses mas danos ou prejuízos que podem resultar para cada um dos interesses, tendo em atenção as concretas circunstâncias do caso que se aprecia
- Art. 120/5 CPTA – na falta de contestação ou na ausência de alegação, julga-se a inexistência de lesão para o interesse público, salvo quando esta for “*manifesta ou ostensiva*”

Os critérios para a adoção da tutela cautelar

- Art. 120/3 CPTA – as providências cautelares a adoptar devem limitar-se ao necessário para evitar a lesão dos interesses defendidos pelo requerente
- O juiz pode, oficiosamente, alterar a concreta providência que tenha sido requerida, adoptando outra
- Art. 120/4 CPTA – possibilidade da imposição da prestação de garantia se os prejuízos forem integralmente reparáveis mediante indemnização
- Art 120/3 CPTA – a adopção oficiosa de diferente providência carece sempre de contraditório prévio
- Art. 120/6 CPTA - se estiver apenas em causa o pagamento da quantia certa, sem natureza sancionatória ⇒ o decretamento da providência prescinde da apreciação dos 3 critérios, se tiver sido prestada uma garantia por uma das formas previstas na lei tributária