

PREFÁCIO

A Obra que ora se publica, subordinada ao tema “Atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias sem natureza tributária: especificidades na sua formação, discussão da legalidade e respetiva cobrança coerciva”, corresponde (com mínimas alterações) à dissertação de mestrado defendida com sucesso pela Mestre Ana Cláudia Fernandes Costa, na Escola de Direito da Universidade do Minho.

Porquanto tivemos o privilégio de orientar os seus trabalhos, estamos em condições de atestar que se trata de uma jurista dotada de sólidos conhecimentos teóricos, aliados a um preponderante conhecimento empírico das matérias sobre as quais se debruça na presente obra, para o qual certamente contribuirá o facto de exercer funções públicas na Autoridade Tributária e Aduaneira.

Tudo isto se reflete, naturalmente, ao nível da obra que aqui apresenta, a qual constituirá um importante contributo para o esclarecimento de um tema que, embora se apresente de incontestável relevância, não tem merecido a devida atenção por parte da doutrina.

A circunstância de se tratar de um domínio no qual as respostas raramente se apresentam evidentes ou lineares e muitas vezes pressupõem a articulação de disposições e regimes jurídicos que, para além de não terem sido pensados pelo legislador numa lógica de conjunto, se inserem em diferentes ramos do Direito, levanta sérias dificuldades ao exercício hermenêutico e favorece a emergência de discórdia quanto à conformidade jurídica dos atos sob análise. Atendendo às desvantagens que implicam, acabam os mesmos por

constituir um foco de conflitualidade na relação entre Administração e os administrados.

Perante a assinalada inércia da doutrina quanto à elaboração de estudos que sobre eles se dediquem de modo específico e estruturado, a evolução no seu tratamento jurídico tem-se concretizado essencialmente por impulsos jurisprudenciais, que emergem mais da necessidade prática de resolução de problemas do que de (propriamente) um labor cientificamente sustentado.

É, precisamente, esta tendência que a mestre Ana Cláudia Fernandes Costa propõe contrariar com a presente obra, oferecendo uma análise sistematizada dos mais relevantes aspetos da disciplina jurídica dos “atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias sem natureza tributária”.

Para além de se debruçar – com assinalável profundidade – sobre dimensões de feição essencialmente teoréticas, tais como o conceito de *ato administrativo criador de obrigações pecuniárias sem natureza tributária*, as condições procedimentais, formais e substantivas a que a sua formação se encontra sujeita ou a forma como a sua execução coerciva é assegurada, a autora promove uma cuidadosa identificação e análise dos concretos mecanismos colocados à disposição dos administrados em vista a discutir a legalidade daqueles atos e a obter a suspensão da sua execução.

Por tudo isto, a análise empreendida e as respetivas reflexões apresentam-se de grande utilidade, não apenas numa perspetiva teórica e abstrata, mas também numa perspetiva prática e concreta, constituindo um instrumento essencial para uma adequada compreensão dos “atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias sem natureza tributária”.

Mantemos a firme certeza de que os leitores o reconhecerão.

Braga, janeiro de 2023

HUGO FLORES DA SILVA

Professor na Escola de Direito da Universidade do Minho

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	5
PREFÁCIO	7
LISTA DE ABREVIATURAS	9
INTRODUÇÃO	13
I. O tema e as questões a abordar	13
II. As razões subjacentes à escolha do tema e respetiva pertinência	14
III. Ordem metodológica e expositiva	15
CAPÍTULO I – ATOS ADMINISTRATIVOS CRIADORES DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS	21
1. Enquadramento	21
2. Aproximação ao conceito de ato administrativo criador de obrigação pecuniária	25
2.1. O poder (administrativo) de praticar atos administrativos	25
2.2. O ato administrativo e os seus elementos	27
a) Decisão unilateral	28
b) Praticada no exercício de poderes jurídico- -administrativos	29
c) Visam produzir efeitos jurídicos externos	30
d) Numa situação individual e concreta	31

e)	A ausência da referência no conceito de ato à natureza das entidades que o praticam	31
2.3.	Funções do ato administrativo	35
2.4.	Os atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias	36
a)	Conceito	36
b)	Tipologia	36
i.	Atos administrativos impositivos e positivos	37
ii.	Atos administrativos exequíveis e eficazes	38
iii.	Atos não executórios (?)	39
2.5.	A diferenciação face aos atos tributários <i>stricto sensu</i> ou atos de liquidação de tributos	43
2.6.	Os atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias de natureza não tributária e respetivas finalidades	51
2.7.	Obrigações pecuniárias criadas por ato administrativo no âmbito da execução dos contratos administrativos – autotutela declarativa e as declarações negociais do contraente público	53

CAPÍTULO II – REGIME PROCEDIMENTAL, FORMAL E SUBSTANTIVO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CRIADORES DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS

		61
1.	Enquadramento	61
2.	Aspetos relativos à fase de iniciativa do procedimento administrativo e natureza tendencialmente vinculativa da atuação da Administração	63
3.	Participação dos interessados no procedimento de formação do ato administrativo, maxime a audiência dos interessados	66
4.	Da forma e fundamentação formal dos atos administrativos	71
5.	Da caducidade do procedimento administrativo	77
6.	Da eficácia e oponibilidade do ato administrativo	79
7.	Do procedimento de execução do ato administrativo	88
7.1.	Ato Administrativo exequendo	88
7.2.	Notificação para cumprimento voluntário da obrigação pecuniária	90
7.3.	Outros atos jurídicos e/ou operações materiais de execução	94
7.4.	Certidão com valor de título executivo	95

CAPÍTULO III – MEIOS PARA DISCUTIR A LEGALIDADE	
DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CRIADORES DE OBRIGAÇÕES	
PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS	103
1. Enquadramento	103
2. Meios administrativos	105
2.1. Reclamação e recursos	105
a) Natureza e efeitos das impugnações administrativas	105
b) Efeitos sobre os prazos de impugnação administrativa e contenciosa	107
c) Poderes do órgão a quo e ad quem	113
d) Recursos administrativos especiais	114
2.2. Vantagens e desvantagens	114
3. Meios processuais	116
3.1. A ação administrativa de impugnação de ato administrativo	116
a) Objeto	116
b) Início dos prazos de impugnação	116
c) Prazos	117
d) Modo de contagem dos prazos	122
e) Prévia utilização dos meios de impugnação administrativa e seus efeitos nos prazos	124
f) Aceitação do ato impugnado	125
g) Competência dos tribunais	125
h) Legitimidade processual ativa e passiva	128
i) Patrocínio judiciário e representação em juízo	133
j) Poderes do juiz administrativo nos processos impugnatórios	136
k) Legitimidade para interpor recurso de sentenças proferidas em processos impugnatórios	137
l) Ónus da prova	137
4. Impossibilidade de apreciação da legalidade dos atos administrativos criadores de obrigações pecuniárias em sede de oposição à execução fiscal	138
4.1. Erro na forma de processo	140
4.2. Obstáculos à convolação	144
CAPÍTULO IV – A EXECUÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	
CRIADORES DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS	
1. Enquadramento	151

2. A insuficiência do critério formal ou orgânico de Administração Pública para definir o âmbito de aplicação do artigo 179.º do CPA e do artigo 148.º do CPPT	152
3. As normas de habilitação para a cobrança coerciva de obrigações pecuniárias fixadas por ato administrativo através do processo de execução fiscal	159
3.1. O artigo 179.º do CPA como norma de habilitação geral	159
3.2. As normas de habilitação especial	162

CAPÍTULO V – MEIOS PARA IMPEDIR A INSTAURAÇÃO OU OBTER A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS CRIADAS POR ATOS ADMINISTRATIVOS, ENQUANTO SE DISCUTE A LEGALIDADE DOS REFERIDOS ATOS	
	169
1. Enquadramento	169
2. Pagamento da obrigação pecuniária	172
3. Impugnações administrativas necessárias	174
4. Impugnações administrativas facultativas	176
5. Ação administrativa de impugnação de ato administrativo com prestação de garantia, nos termos do artigo 50.º, n.º 2 do CPTA	180
6. Providência Cautelar	187
6.1. Aspetos gerais	187
6.2. Providência cautelar, nos termos do artigo 120.º, n.ºs 1 e 2 do CPTA	195
6.3. Providência cautelar, nos termos do artigo 120.º, n.º 6 do CPTA	201
6.4. A articulação entre o disposto no artigo 50.º, n.º 2 e o artigo 120.º, n.º 6 do CPTA	203
7. Aplicabilidade do regime da suspensão da execução fiscal nos termos das leis tributárias, artigos 52.º da LGT e 169.º e 170.º do CPPT	204
8. As impugnações administrativas (reclamação e recurso), como meios aptos a suspender a execução fiscal	208
9. A oposição à execução fiscal como meio apto a suspender a execução fiscal	209

CAPÍTULO VI – ASPETOS RELATIVOS AO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL ENQUANTO MEIO PROCESSUAL DE COBRANÇA DE OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS CRIADAS POR ATOS ADMINISTRATIVOS	211
1. Enquadramento	211
2. Competência para a instauração e tramitação do processo de execução fiscal	213
2.1. Competência genérica	213
2.2. Competência para as dívidas à Segurança Social	217
2.3. Competência para as dívidas às autarquias locais	218
3. Competência dos tribunais tributários	219
4. Da legitimidade ativa para o processo de execução fiscal	220
5. Representação em juízo da entidade credora da dívida	221
6. Da legitimidade passiva para o processo de execução fiscal	223
6.1. Em especial, a responsabilidade subsidiária e a possibilidade de reversão da execução fiscal	225
CONCLUSÕES	231
BIBLIOGRAFIA	245