

A defesa dos particulares no processo de execução fiscal ***The defense of individuals in tax enforcement proceedings***

10.29073/j2.v7i2.1104

Recebido: 02 de fevereiro de 2026.

Aprovado: 04 de março de 2026.

Publicado: 04 de abril de 2026.

Autor/a: Ana Beatriz Figueiredo, ESTG-IPP, Portugal, 8240102@estg.ipp.pt.

Resumo

O processo de execução fiscal, regulado pelo Código de Procedimento e de Processo Tributário (adiante designado CPPT) e pela Lei Geral Tributária (adiante designado LGT), confere ao Estado meios para cobrar dívidas tributárias de forma coerciva.

No entanto, este poder não é absoluto, e o legislador garante aos particulares executados mecanismos de defesa que lhes permitem contestar a execução sempre que considerem a cobrança indevida ou desproporcional. E é nesses meios de defesa, que os contribuintes têm ao seu dispor, que se baseia a investigação em causa.

Apesar da multiplicidade de mecanismos previstos no ordenamento jurídico, coloca-se a questão de saber em que medida tais meios asseguram, na prática, uma tutela efetiva dos particulares, atendendo à natureza célere que parece haver relativamente ao processo em si e a posição de predominância da Administração Pública.

Analisar os procedimentos e recursos disponíveis permite compreender como se protege o contribuinte, promovendo justiça, transparência e segurança jurídica e saber se a lei atual realmente o faz na prática. Este estudo reforça a importância de um sistema fiscal equilibrado, onde os interesses do Estado e os direitos individuais coexistem de forma harmoniosa.

O presente estudo visa, portanto, analisar os principais meios de defesa dos particulares no processo de execução fiscal, procurando avaliar a sua efetividade enquanto garantias jurídicas.

Palavras-Chave: Contribuinte; Defesa; Execução Fiscal; Processo Tributário; Segurança Jurídica.

Abstract

The tax enforcement process, regulated by the Tax Procedure and Process Code (hereinafter referred to as CPPT) and the General Tax Law (hereinafter referred to as LGT), provides the State with the means to collect tax debts coercively.

However, this power is not absolute, and the legislator guarantees to the individuals subject to enforcement mechanisms of defense that allow them to contest the enforcement whenever they consider the collection undue or disproportionate. And it is in these means of defense, which taxpayers have at their disposal, that the investigation in question is based.

Despite the multiplicity of mechanisms provided for in the legal system, the question arises as to what extent such means ensure, in practice, effective protection of individuals, given the seemingly swift nature of the process itself and the predominant position of the Public Administration.

Analyzing the available procedures and resources allows us to understand how the taxpayer is protected, promoting justice, transparency and legal certainty, and to know if the current law actually does so in practice.

This study reinforces the importance of a balanced tax system, where the interests of the State and individual rights coexist harmoniously.

This study therefore aims to analyze the main means of defense available to individuals in the tax enforcement process, seeking to assess their effectiveness as legal guarantees.

Keywords: Defense; Legal Certainty; Tax Enforcement; Tax Procedure; Taxpayer.

1. Introdução

O Estado, enquanto detentor do *ius imperii*, dispõe de instrumentos coercivos para garantir o cumprimento das obrigações tributárias, sendo a execução fiscal o mecanismo privilegiado para a cobrança de dívidas fiscais, coimas e demais créditos públicos previstos no artigo 148.º do CPPT.

Trata-se de um processo de natureza administrativa com controlo judicial diferido, caracterizado pela celeridade, pela presunção de legalidade do título executivo e pela inversão do ónus da prova a favor da AT. Neste contexto, a defesa do particular não se esgota na contestação da dívida, mas ganha especial relevância através dos meios de garantia, de forma a não se levantarem questões de equilíbrio processual, pois o particular enfrentaria uma posição de clara desvantagem face à AT.

A defesa do executado no processo de execução fiscal opera em duas dimensões fundamentais: na dimensão administrativa ou graciosa, através de instrumentos como o pagamento voluntário (artigo 84.º do CPPT), o pedido de pagamento em prestações (artigo 42.º da LGT) e a dação em cumprimento (artigo 201.º do CPPT e artigo 40.º da LGT), que permitem a correção de erros ou a regularização da dívida sem intervenção judicial; e na dimensão processual, por via da oposição à execução (artigo 203.º do CPPT), dos embargos de terceiro (artigo 237.º do CPPT), a reclamação das decisões do órgão de execução fiscal (artigos 276.º e 277.º do CPPT) e o recurso jurisdicional (artigos 280.º e seguintes do CPPT).

1.1. Apresentação e Oportunidade do Tema

O tema "*A Defesa dos Particulares no Processo de Execução Fiscal*" centra-se na análise das garantias legais disponíveis aos contribuintes ou devedores quando sujeitos a cobranças coercivas por parte do Estado.

Este tema reveste-se de especial relevância uma vez que a execução fiscal pode envolver medidas gravosas, como penhora de bens e bloqueio de contas bancárias, afetando (como já abordado anteriormente) significativamente a esfera patrimonial do devedor.

Compreender os meios de defesa disponíveis é essencial para assegurar um equilíbrio entre o poder fiscal do Estado, igualmente importante para o interesse público, e a proteção dos direitos dos particulares.

A importância de todo este processo advém, aliás, da própria relação entre o Estado, e as entidades públicas e o sujeito passivo uma vez que, para garantir a manutenção do Estado de Direito Democrático¹, a tributação assume-se como um elemento indispensável e não apenas como uma imposição estatal, mas antes como uma expressão concreta do contrato social que liga governantes e governados.²

Além disso, o estudo destes mecanismos permite identificar e contestar eventuais ilegalidades ou excessos na atuação da AT, prevenindo danos desnecessários e permitindo obter uma compreensão mais clara da justiça e da posição de ambas as partes.

¹ Estado Democrático este que foi aceite pelo povo.

² Martins, V. C. M. (2020). *Os meios de defesa dos particulares no âmbito do processo de execução fiscal* [Projeto avançado, Instituto Politécnico do Porto].



A atualidade do tema, reforçada pelo aumento das cobranças fiscais e pelo recurso crescente a meios eletrônicos pela Autoridade Tributária (adiante designado AT), torna a análise mais pertinente, proporcionando uma compreensão aprofundada do funcionamento do sistema tributário e do acesso à justiça.

1.2. Objetivos Principais

O principal objetivo desta investigação é analisar de forma aprofundada e crítica os meios de defesa que os particulares dispõem para se protegerem, perante o aumento da carga tributária e o poder coercivo do Estado, no âmbito do processo de execução fiscal.

Avaliar criticamente se o regime atual do processo de execução fiscal ainda garante uma tutela jurisdicional efetiva e proporcional ao particular³, ou se, pelo contrário, privilegia excessivamente a posição da Fazenda Pública, comprometendo o equilíbrio constitucional entre arrecadação coerciva e direitos fundamentais.

Pretende-se, em particular:

Identificar e sistematizar os principais meios de defesa processual previstos no CPPT e LGT, destacando o seu enquadramento legal e finalidades.

Avaliar, de forma crítica e com base na doutrina e jurisprudência relevante, a eficácia global desses meios na salvaguarda dos interesses do executado vulnerável economicamente, considerando os eventuais constrangimentos práticos do processo executivo.

Avaliar a efetividade dos meios de defesa e refletir sobre eventuais limitações não só normativas mas também procedimentais que possam comprometer a defesa e vulnerabilidade do contribuinte e, propondo, tendo em conta os pontos anteriores, melhorias.

1.3. Contributos Inovadores

O presente estudo pretende apresentar um contributo inovador ao abordar o tema em questão numa perspetiva teórica, mas também analítica e crítica. Incidindo sobre a forma como os meios de defesa dos particulares se traduzem, na prática, em garantias efetivas do executado.

A inovação deste trabalho assenta na análise e avaliação integrada dos diferentes meios de defesa disponíveis, confrontando a sua consagração normativa com aplicação prática evidenciada pela doutrina e jurisprudência.

Para além da sistematização das garantias legais e processuais existentes, procura-se identificar tensões, limitações e constrangimentos que possam resultar da celeridade do processo executivo, ou da própria prática destes meios no mundo atual.

Este trabalho procura, assim, oferecer uma visão crítica e atualizada do regime jurídico da execução fiscal, destacando a importância de reforçar a tutela dos direitos dos devedores e de promover uma justiça fiscal acessível, justa e eficiente.

2. Revisão da Literatura

O processo de execução fiscal distingue-se dos processos de execução comum por apresentar características próprias. Entre elas, destaca-se a maior celeridade e a simplificação da sua tramitação⁴,

³ No contexto atual de crescente digitalização dos procedimentos tributários, designadamente no que respeita às citações e notificações eletrónicas, o recurso ao Portal das Finanças pode constituir um obstáculo para contribuintes com reduzida literacia digital. Embora, do ponto de vista legal, a notificação se considere validamente efetuada, tal não garante, necessariamente, que o contribuinte tenha tido conhecimento efetivo do processo, o que pode comprometer o exercício atempado do direito de defesa nos prazos legalmente previstos.

⁴ Até porque o processo ocorre todo, maioritariamente, através de intervenção administrativa.

o que se justifica dado o objetivo específico deste processo: assegurar de forma eficaz a cobrança de dívidas de natureza pública e coletiva.⁵

O percurso do imposto pode ser compreendido como um processo com quatro etapas essenciais: determinação do facto tributário (incidência), o reconhecimento formal da obrigação (lançamento), o cálculo do valor devido (liquidação) e, finalmente, a efetiva exigência do pagamento (cobrança).⁶

Esta cobrança do imposto constitui o momento em que a obrigação tributária se concretiza financeiramente, entrando nos cofres do Estado. Como nos diz o artigo 78.º do CPPT, existem duas modalidades: quando contribuinte efetua o pagamento dentro do prazo legal, fala-se então em pagamento voluntário.

Caso o pagamento não seja feito nesse período, o Estado dispõe de mecanismos coercivos para exigir a dívida, dando início a este processo de execução fiscal, com o objetivo de proteger os interesses do erário público como também como instrumento de dissuasão.⁷

Passando aqui numa fase em que a cobrança deste imposto passa a ser coerciva, não se trata mais de aguardar o cumprimento espontâneo por parte do contribuinte, mas se utilizar mecanismos legais de assegurar esse pagamento.

2.1. Efetividade dos Meios de Defesa dos Particulares

No seguimento do processo de execução fiscal, os contribuintes dispõem de diversos mecanismos legais destinados à defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Ainda assim, coloca-se a questão de saber se esses meios são, na prática, justos e acessíveis ao contribuinte médio, ou se acabam por se revelar de difícil utilização face às exigências do próprio sistema.

Esta defesa do executado, no âmbito do processo de execução fiscal, pode concretizar-se em duas vertentes distintas, refletindo a tentativa de equilíbrio entre a atuação administrativa e a tutela jurisdicional. Numa primeira vertente, de natureza administrativa e numa segunda vertente, de carácter processual, o executado pode reagir judicialmente contra atos que considere ilegítimos ou injustos no decurso da execução.

Quanto aos meios procedimentais (administrativos ou gratuitos), estes correspondem às formas de defesa colocadas à disposição do contribuinte no âmbito da própria AT, sem necessidade de recurso imediato aos tribunais

Falando dos meios processuais (contenciosos ou jurisdicionais), estes constituem instrumentos de defesa que implicam a intervenção do poder judicial e permitem ao contribuinte reagir contra atos ou decisões da AT no âmbito do processo de execução fiscal. Estes mecanismos refletem o exercício do direito à tutela jurisdicional efetiva e asseguram que o executado possa contestar judicialmente a legalidade dos atos que lhe causem prejuízo.

Apesar do conjunto diversificado de meios de defesa ao dispor ao executado, a doutrina tem vindo a questionar se tais mecanismos asseguram, na prática, uma tutela efetiva dos direitos dos particulares, ou se reconduzem, em muitos casos, a garantias essencialmente formais.

Com efeito, autores como Soares Martínez (2003), alertam para o risco de a celeridade e a simplificação inerentes ao processo de execução fiscal colocarem em causa os interesses legítimos do executado.

⁵ DIAS, S. L. (2024). O Processo de Execução Fiscal – Questões Práticas (I). Edições Almedina.

⁶ Leal, L. D. F. (2020). *A reversão fiscal e os meios de reação dos responsáveis tributários: Análise crítica da legislação e jurisprudência* [Projeto avançado, Instituto Politécnico do Porto], p.9.

⁷ AMORIM, J. C.; AZEVEDO, P. A. (2018). Lições de Direito Fiscal, 2ª edição, Revista e Atualizada. Calendário de Letras.

No mesmo sentido, Joaquim Freitas Rocha (2018) sublinha que a eficácia da cobrança tributária não pode ser alcançada à custa da compressão excessiva das garantias de defesa, sob pena de comprometer a tutela jurisdicional efetiva.

Acresce que, conforme refere Rui Duarte Morais (2005), a posição de predominância da AT no processo executivo, aliada à presunção de legalidade dos atos administrativos, pode dificultar significativamente a reação do executado, levantando dúvida quanto à efetividade real dos meios de defesa legalmente previstos.

Estas posições doutrinárias evidenciam a existência de uma tensão entre a consagração normativa das garantias do contribuinte e a sua concretização prática, justificando a necessidade de uma análise crítica.

A verdade é que, e na nossa humilde opinião, muitos dos meios de defesa apresentam particularidades que provam que o sistema prioriza a eficiência da cobrança em detrimento da intervenção judicial proativa e a posição do contribuinte. Algo que vai ser um dos temas centrais e abordados na nossa investigação.

2.2. Natureza Híbrida e Limites do Controlo Judicial

O tema dos Meios de Defesa dos Particulares no processo de execução fiscal geram um debate profundo na doutrina e na jurisprudência, essencialmente devido à natureza dual e ao paradoxo da atuação da AT neste processo.

A principal controvérsia reside na qualificação do processo de execução fiscal. Embora a LGT, no artigo 103.º n.º 1 e com a leitura do artigo 149.º do CPPT, estabeleça que o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação da AT em atos não jurisdicionais, a realidade prática diverge e com ela, a opinião na doutrina.

Soares Martínez (2003) afirma que se integra no género do processo executivo, sendo um meio processual de reparação efetiva de um direito violado. Contudo, o autor salienta que a celeridade e simplicidade intrínsecas ao processo de execução fiscal podem "*colocar em risco os interesses legítimos do executado*"⁸ e a segurança dos particulares.

No mesmo seguimento, Joaquim Freitas da Rocha (2018) concorda que é uma "*verdadeira ação*", mas com uma "*forte componente não jurisdicional*"⁹, uma vez que muitos atos são praticados por órgãos administrativos. O autor nota ainda que, com o sistema informático tributário atual, o ato de instauração do processo é realizado quase automaticamente após o decurso do prazo de pagamento voluntário.

De igual forma, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo¹⁰ estabelece, de forma clara, que o processo de execução fiscal possuiu uma natureza essencialmente judicial. Apesar de a AT intervir diretamente na prática de vários atos, estes não conferem ao processo natureza administrativa. Pelo contrário, o acórdão entende que a atuação da AT deve ser entendida como uma função meramente colaborativa subordinada ao juiz da execução, sendo os atos praticados por este órgão apenas inseridos num contexto judicial, sujeito a controlo jurisdicional.

Sob outra perspetiva, e apesar de, como nos é dito por Manuel Pinto (2011), o artigo 103.º da LGT atribuir natureza judicial ao respetivo processo, na prática o artigo 1.º do CPPT estabelece uma distinção clara entre: o processo judicial tributário (em sentido estrito) e o processo de cobrança coerciva das dívidas tributárias exigíveis, tramitado nos termos da execução fiscal.¹¹

⁸ Martínez, S. (2003). *Direito Fiscal*. Livraria Almedina.

⁹ Rocha, J. F.. (2018). *Lições de Procedimento e Processo Tributário* 6.ª edição. Edições Almedina.

¹⁰ Supremo Tribunal Administrativo – Acórdão de 08 de agosto de 2012, Processo nº 0803/12.

¹¹ Pinto, M. F. P. M. (2011). *A natureza judicial do processo de execução fiscal: A defesa da jurisdicionalização da execução* [Tese, Faculdade de Direito da Universidade do Porto].

Esta separação parece sugerir que o processo de execução fiscal não integraria o conceito de "*processo judicial tributário*", apesar de ser um processo judicial em sentido formal.

Além disso, o CPPT dedica à execução fiscal um título próprio (Título IV), opção que, do ponto de vista sistemático, reforça a ideia de uma natureza diferenciada face ao processo judicial tributário comum. Assim, apesar de a lei fiscal a classificar como processo judicial, o legislador acaba por isolá-la na estrutura do código e por lhe reservar uma forte intervenção da AT, através de múltiplos - e em certa medida excessivos - momentos de natureza administrativa.

A dualidade de funções da AT- figurando simultaneamente como credora/exequente e entidade competente para a cobrança coerciva - é também um ponto de crítica fundamental na doutrina, já que Rui Duarte Moraes (2005) considera esta aparência "*indesejável*", pois "*prejudica a imagem pública dos Tribunais tributários, muitas vezes vistos pela opinião pública como um órgão mais da administração fiscal, que assim é entendida como julgando-se a si própria*"¹².

Esta estrutura processual, onde maior parte dos processos nem chegam ao tribunal, levanta, assim, dúvidas quanto à suficiência do controlo judicial previsto, em particular face à prática de atos com impacto significativo na esfera patrimonial do contribuinte. A doutrina tem, por isso, questionando se o modelo atual garante se o modelo atual garante um equilíbrio adequado entre a eficácia da cobrança coerciva e a proteção do executado.

3. Metodologia de Investigação

A investigação desenvolve-se com base numa análise tripartida. Em primeiro lugar, procede-se ao estudo da legislação aplicável, com especial enfoque no CPPT, LGT e em demais diplomas relativos à cobrança coerciva de créditos públicos. Em segundo lugar, recorre-se à doutrina nacional de referência, com o objetivo de enquadrar teoricamente os institutos analisados e identificar divergências interpretativas. Por fim, é analisada jurisprudência relevante dos Tribunais Administrativos e Fiscais, dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo, de modo a compreender a aplicação prática das normas e as tendências interpretativas existentes.

A integração destas três dimensões - legislação, doutrina e jurisprudência - permite uma análise crítica do regime da execução fiscal e dos meios de defesa dos contribuintes, possibilitando a identificação de fragilidades e a formulação de eventuais propostas de melhoria normativa ou procedimental.

4. Conclusão

O processo de execução fiscal é essencial para a cobrança coerciva de dívidas tributárias, mas a sua celeridade e o papel dominante da AT limitam a defesa efetiva dos particulares.

Existem dois tipos principais de meios de defesa:

- Administrativos/graciosos: pagamento voluntário, prestações e dação em cumprimento - evitam ou suavizam a execução.
- Processuais/jurisdicionais: oposição à execução, embargos de terceiro, reclamações e recursos - garantem controlo judicial.

Apesar da previsão legal, a efetividade prática é reduzida por ónus probatórios pesados, digitalização (literacia digital) e desequilíbrio processual. A natureza híbrida do processo e a dupla função da AT geram críticas quanto à tutela real e ao controlo judicial independente.

¹² Moraes, R. D. (2005). *A Execução Fiscal*. Edições Almedina.

Sendo assim, os mecanismos de defesa são formalmente adequados, mas na prática parecem revelar fragilidades que comprometem a proteção do contribuinte, sobretudo o mais vulnerável.

Referências

- Amorim, J. de C., & Anjos Azevedo, P. (2020). *Lições de direito fiscal* (2.ª ed., revista e atualizada). Calendário de Letras.
- Leal, L. D. F. (2020). *A reversão fiscal e os meios de reação dos responsáveis tributários: Análise crítica da legislação e jurisprudência* [Projeto avançado, Instituto Politécnico do Porto].
- Machado, J. E. M., & Costa, P. N. da. (2012). *Curso de direito tributário* (2.ª ed.). Coimbra Editora.
- Martínez, S. (2003). *Direito fiscal*. Livraria Almedina.
- Martins, V. C. M. (2020). *Os meios de defesa dos particulares no âmbito do processo de execução fiscal* [Projeto avançado, Instituto Politécnico do Porto].
- Morais, R. D. (2005). *A execução fiscal*. Edições Almedina.
- Pinto, M. F. P. M. (2011). *A natureza judicial do processo de execução fiscal: A defesa da jurisdicionalização da execução* [Tese, Faculdade de Direito da Universidade do Porto].
- Rocha, J. F. da. (2021). *Lições de procedimento e processo tributário* (8.ª ed.). Edições Almedina.

Declaração Ética

Conflito de Interesse:Nada a declarar. **Financiamento:**Nada a declarar. **Revisão por Pares:**Dupla-cega.



Todo o conteúdo do *J² — Jornal Jurídico* é licenciado sob [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.