



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 983/XIII/1ª – CACDLG/2018

Data: 05-12-2018

NU: 619919

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 149/XIII/3.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 149/XIII/4.ª (GOV) – “Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PEV, na reunião de 5 de dezembro de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 149/XIII/4.^a – Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo aprovou, em 20 de setembro de 2018, a Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.^a – “Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial”.

Esta Proposta foi apresentada à Assembleia da República nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tendo dado entrada na Assembleia da República em 16 de outubro de 2018, a Proposta baixou nessa data, por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com conexão à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para emissão do respetivo parecer.

I b) Objetivos da proposta do Governo

A proposta visa proceder à aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva de todas as custas, multas, coimas e outras quantias pecuniárias fixadas no âmbito de processos judiciais e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas (artigo 1.º). Assim, passa a competir à Autoridade Tributária e Aduaneira a promoção dessas cobranças coercivas, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário (artigo 3.º).

Invoca o Governo como fundamento da proposta que as custas processuais, com especial relevância para a taxa de justiça, assumem a natureza de exigência tributária, de génese sinalagmática. Partindo desta caracterização, o Governo refere ser “pacífica e corrente a utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal”, âmbito no qual se registará um «balanço francamente positivo da utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais”.

Sendo assim, a coerência e unidade do sistema jurídico motivam a proposta de estender a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva de custas, multas, coimas e outras sanções pecuniárias, ainda que fixadas no âmbito da jurisdição dos tribunais judiciais e outras instâncias administrativas.

A esta razão de unidade de critérios e de procedimentos no sistema junta-se uma alegada utilidade prática: a solução ora proposta, refere a Exposição de Motivos, “permitirá direcionar a atividade dos oficiais de justiça para a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

tramitação dos processos executivos, reforçando de forma substancial os meios humanos nos juízos de execução, desta forma contribuindo para a diminuição da pendência”. O parecer da Procuradoria-Geral da República, por sua vez, lembra que “não se trata assim, apenas de libertar os oficiais de justiça do cargo/função de agente de execução nestas concretas ações executivas, mas também as dos próprios magistrados do Ministério Público que, deste modo, se poderão dedicar mais ainda ao exercício da sua atividade funcional nas suas vertentes de maior complexidade”.

Sem entender emitir opinião, entende o relator referir que este último parecer chama a atenção para ^{v. que} a legitimação da Autoridade Tributária e Aduaneira para a execução das multas criminais “poderá suscitar alguma problemática em redor da respetiva natureza do próprio crédito”. Com efeito, sublinha o parecer, a qualificação do processo de execução fiscal como processo de natureza judicial só em certos casos é correta pois que, por regra, “o processo pode iniciar-se e terminar sem controlo ou intervenção de um magistrado judicial e é o Estado, através da sua Administração (neste caso a Autoridade Tributária) que ‘executa’ o património do devedor e que funciona como garante da legalidade”. Por isso, conclui o parecer da Procuradoria-Geral da República, “estamos de facto (mas não de direito) perante um processo administrativo e estamos, de facto e de direito, perante um processo onde só há controlo da legalidade por parte do tribunal quando há impulso do executado – porque, caso contrário, tudo se passa apenas sob o poder e controlo da Administração Pública”.

I c) Descrição sumária dos conteúdos da Proposta de Lei

Tendo em vista a finalidade apontada, a Proposta de Lei, composta por oito artigos, procede a alterações ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (artigo 148.º), ao Regulamento das Custas Processuais (artigos 26.º e 35.º, revogação do artigo 36.º e aditamento de um novo artigo 26.º-A) e ao Código de Processo Penal (artigo 491.º).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Acresce a este conteúdo essencial uma norma transitória (artigo 6.º) em que se estabelece que até à entrada em vigor da Portaria prevista no n.º 2 do artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais agora alterado, a entrega da certidão de liquidação e da sentença transitada em julgado pelo Ministério Público à Autoridade Tributária e Aduaneira é efetuada através da plataforma eletrónica da Autoridade Tributária e Aduaneira ou, em alternativa, em suporte físico.

I d) Opinião do Deputado Relator

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, o signatário do presente relatório entende, neste parecer, não manifestar a sua opinião política pessoal sobre a Proposta de Lei n.º 149/XIII/4.^a, reservando-a para a respetiva discussão já agendada para sessão plenária.

PARTE II – CONCLUSÕES

1. O Governo aprovou, em 20 de setembro de 2018, a Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.^a – “Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial”.
2. A Proposta visa proceder à aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva de todas as custas, multas, coimas e outras quantias pecuniárias fixadas no âmbito de processos judiciais e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas.
3. Tendo em conta o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

149/XIII/4.^a reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

Palácio de S. Bento, 30 de novembro de 2018

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Anexo: Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 149/XIII (4.ª) - GOV

Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial.

Data de admissão: 16 de outubro de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Cidalina Lourenço Antunes (DAC), José Filipe de Sousa (DAPLEN) e Maria João Godinho (DILP)

Data: 8 de novembro de 2018

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa em apreço visa proceder à aplicação do processo de execução fiscal, previsto no Título IV - Da execução fiscal, do [Código de Procedimento e Processo Tributário](#), à cobrança coerciva de todas as custas, multas, coimas e outras quantias pecuniárias fixadas no âmbito de processos judiciais e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas, em conformidade com o disposto no artigo 1.º da iniciativa.

Cotejando o objetivo da iniciativa delineado no referido artigo, com a argumentação apresentada pelo proponente na exposição de motivos, concluímos que o proponente pretende aplicar o processo de execução fiscal ao serviço da cobrança coerciva de todas e quaisquer quantias fixadas no âmbito de processos judiciais (independentemente do tribunal onde corram) e/ou de processos administrativos, enquadráveis no conceito de tributo¹ ou resultantes da aplicação de uma sanção pela prática de uma contraordenação ou infração tributária.

Todavia as expressões «outras quantias cobradas em processo judicial» bem como «outras sanções pecuniárias relativas a contraordenações ou multas» utilizadas no artigo 1.º da iniciativa, definidor do seu objeto, parecem atribuir à iniciativa uma amplitude maior, extravasando o nexo causal entre a quantia devida ao Estado e a sua natureza tributária.

Na verdade, a iniciativa ao propor que seja revogada na sua totalidade a alínea b) do n.º 1 do artigo 148.º do Código de Procedimento e Processo Tributário, elimina também a referência a *contraordenação tributária*, o que se encontra em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º (Objeto) da iniciativa, intenção que é renovada pelo seu artigo 2.º, quando propõe o aditamento da alínea c) ao n.º 2 do artigo 148.º já referido².

¹ Artigo 3.º a 5.º da [Lei Geral Tributária](#).

² Com a alteração projetada a iniciativa parece pretender alcançar um duplo objetivo: Por um lado, tornar o processo de execução fiscal aplicável à cobrança destas quantias, em vez de recorrer ao processo de

Contudo, a iniciativa mantém inalterada a alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo 148.º acima referido, que se reporta às sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil por *infração tributária*.

No mesmo sentido, introduz alterações ao [Código de Processo Penal](#), por forma a tornar coercivamente cobráveis as multas fixadas por infração penal.

Por outro lado, há que ter presente que, atento o princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado e a natureza judicial do processo de execução fiscal, a intervenção da autoridade tributária no processo de execução fiscal limita-se apenas à prática de atos que não tenham natureza jurisdicional³.

O proponente exemplifica a ração da iniciativa que apresenta, debruçando-se especificamente sobre as custas judiciais, mais exatamente sobre a taxa de justiça, lembrando a sua natureza «tributária, de génese sinalagmática», resultante da imputação às partes de um valor «decorrente da mobilização dos meios judiciais necessários e aptos à prestação do serviço público de administração da justiça».

Reforça o proponente que é esta natureza tributária da taxa de justiça que tem tornado «..., pacífica e corrente a utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal». Tal facto, bem como um «balanço francamente positivo da utilização do processo de **execução fiscal** para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal» justificam, segundo o proponente, estender a sua aplicação à cobrança coerciva das demais dívidas ao Estado indicadas pela iniciativa, ainda que fixadas no âmbito da jurisdição dos tribunais judiciais e outras instâncias administrativas, «numa lógica de coerência e unidade do sistema jurídico».

Aliás, como refere o proponente «apenas a invocação de uma fundamentação tradicionalista e anacrónica pode justificar que o regime de cobrança coerciva de custas, multas, coimas e outras sanções pecuniárias contadas ou liquidadas a favor do Estado

execução comum a tramitar nos tribunais judiciais e, o órgão de execução competente passa a ser a Autoridade Tributária, em vez do tribunal.

³ Neste sentido ver o artigo 103.º da Lei Geral Tributária.

não siga os mesmos termos em que são atualmente tratadas pelo sistema jurídico as demais dívidas fiscais ou parafiscais».

A proposta alvitrada na iniciativa, salienta o proponente, não causaria um «impacto relevante»⁴ nos serviços da administração tributária, e ao mesmo tempo, poderá contribuir para:

- Libertar os oficiais de justiça desta tarefa, permitindo a concentração dos seus esforços «na tramitação de processos executivos (comuns) ... desta forma contribuindo para a diminuição da sua pendência»;
- Assegurar uma maior uniformidade de critérios e procedimentos⁵; e,
- Aumentar a eficiência da cobrança das quantias devidas ao Estado.

Na verdade, o processo de execução fiscal distingue-se do processo de execução comum pela sua celeridade e eficácia, atenta a natureza tributária da dívida ao Estado. Embora esteja em causa uma ação judicial, a cobrança coerciva em si é tramitado fora das instâncias judiciais, pela Autoridade Tributária, salvo quando a lei dispõe em sentido diverso, como se verifica na redação vigente da alínea b) do n.º 1 do artigo 148.º, acima referido.

Assim sucede também, por exemplo, com a cobrança coerciva de dívidas à Segurança Social, em que o órgão de execução competente é o **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)** através das secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, conforme resulta da conjugação do [Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro](#) - Cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários, com o

⁴ Ver notas ao ponto VI - Avaliação de impacto prévio, relativas aos itens impacto orçamental e outros impactos.

⁵ Note-se que este foi também um dos princípios norteadores da elaboração do novo Regulamento das Custas Processuais, assente em três pilares fundamentais: simplificação, racionalização e modernização. Com relevo para a apreciação da iniciativa em apreço destacam-se os pontos estratégicos da reforma relativos aos dois primeiros pilares e que podem ser consultados no documento do Ministério da Justiça intitulado: [Regulamento das Custas Processuais, Perguntas & Respostas, Abril 2009](#).

[Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março de 2012.](#)⁶

Atento o teor da iniciativa em análise, que designadamente prevê a revogação da mencionada alínea b) do n.º 1 do artigo 148.º, que remete a execução fiscal de coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, para a administração tributária salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns, sugerimos que seja equacionada a necessidade de se ajustar também a redação do artigo 149.º do Código do Procedimento e Processo Tributário na parte em que o mesmo se reporta aos tribunais comuns enquanto órgão de execução fiscal competente, pese embora com a referida revogação a norma fique sem aplicabilidade prática relativamente aos mesmos, caso inexistam outras situações previstas na lei que permitam que a execução corra nos tribunais comuns⁷.

A iniciativa é composta por oito artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo propõe alterações ao Código de Procedimento e de Processo Tributário; o terceiro e quarto apresentam propostas de alteração ao Regulamento das Custas Processuais; o quinto introduz alterações ao Código de Processo Penal; o sexto estabelece um regime transitório para as alterações introduzidas ao Regulamento das Custas Processuais; o sétimo corresponde à norma revogatória e o último à entrada em vigor do diploma.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Código de Procedimento e de Processo Tributário](#)⁸ (CPPT) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pelos n.os 1 e 6 do artigo 51.º da [Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro](#)⁹, e desde então objeto de várias alterações. No que se refere ao [artigo 148.º](#) - o único deste Código que a iniciativa objeto da presente nota técnica propõe alterar -, o mesmo sofreu apenas uma

⁶ Note-se que o regime jurídico de cobrança coerciva de dívidas à Segurança Social se mantém inalterado pela presente iniciativa, na medida em que o processo de execução fiscal já se lhe aplica, sendo apenas diverso o órgão de execução fiscal competente para a cobrança.

⁷ No mesmo sentido deverá ser tida em consideração a redação do n.º 2 do artigo 151.º e do n.º 2 do artigo 152.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

⁸ Texto consolidado disponível no portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

⁹ Aprova o Orçamento do Estado para 1999.

alteração, através da [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#)¹⁰. Este artigo delimita o âmbito da execução fiscal, elencando as dívidas cuja cobrança coerciva é abrangida por este processo, que são:

- Tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;
- Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.
- Coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infrações Tributárias.
- Outras dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas de direito público que devam ser pagas por força de ato administrativo;
- Reembolsos ou reposições.

O [Regulamento das Custas Processuais](#) (RCP)¹¹ foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 26/2007, de 23 de julho](#)¹². Aquele decreto-lei revogou o [Código das Custas Judiciais](#)¹³ então em vigor, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro, e introduziu alterações a vários outros diplomas (como os Códigos de Processo Civil, de Processo Penal, de Procedimento e de Processo Tributário, de Registo Comercial e de Registo Civil). Das mais de 30 alterações legislativas sofridas pelo Regulamento das Custas Judiciais, mencionam-se abaixo as que incidiram sobre os artigos em causa na proposta de lei em análise – os artigos 26.º, 35.º e 36.º.

¹⁰ Aprova o Orçamento do Estado para 2010.

¹¹ Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico*.

¹² Autoriza o Governo a aprovar um regulamento das custas processuais, introduzindo mecanismos de modernização e simplificação do sistema de custas, a revogar o Código das Custas Judiciais e a alterar os Códigos de Processo Civil, de Processo Penal e de Procedimento e de Processo Tributário.

¹³ Remete-se para a versão final do Código, disponível no portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, recordando-se que, nos termos do [artigo 27.º](#) do [Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro](#), se mantém a aplicação do Código aos processos iniciados antes da sua revogação.

Recorde-se que as custas processuais são a taxa de justiça (o montante devido pelo impulso processual do interessado, que é fixado em função do valor e complexidade da causa – artigo 3.º do RCP), os encargos (despesas de variada natureza, elencadas no artigo 16.º do RCP, como as diligências efetuadas pelas forças de segurança ou as compensações a testemunhas, entre outras) e as custas de parte (que incluem as quantias pagas a título de taxa de justiça, de encargos ou despesas previamente suportadas pelo agente de execução e de honorários de mandatário ou de agente de execução – artigo 23.º do RCP).

O [artigo 26.º](#) do RCP estabelece o regime das custas de parte e sofreu até à data quatro alterações, através dos seguintes diplomas: [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 52/2011, de 13 de abril](#), [Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro](#), e [Decreto-Lei n.º 126/2013, de 30 de agosto](#). Em causa na proposta de lei está a atualização da redação do n.º 6 e a introdução de um novo n.º 7.

O n.º 6 do artigo 26.º prevê que, se a parte vencida for o Ministério Público ou tiver apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, o reembolso das taxas de justiça pagas pelo vencedor é suportado pelo Instituto de Gestão Financeira e das Infraestruturas da Justiça, IP – atual Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP, que lhe sucedeu nas atribuições (cfr. [Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho](#), que aprova a orgânica deste último) – consistindo esta atualização na única alteração ora proposta ao n.º 6 do artigo 26.º do RCP.

A este propósito importa referir o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 2/2015](#)¹⁴. Tendo sido suscitada a questão da constitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 26.º do RCP por violação do princípio da igualdade, veio o Tribunal Constitucional não julgar a referida norma inconstitucional, quando interpretada no sentido de que, quando a parte vencida litiga com apoio judicial, apenas é devido à parte vencedora o reembolso da taxa de justiça paga e não outras importâncias devidas a título de custas de parte.

¹⁴ Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 130, de 7 de julho de 2015.

O [artigo 35.º](#) do RCP regula a execução das custas, multas e outras quantias, e o [artigo 36.º](#), cuja revogação se propõe, dispõe sobre a cumulação de execuções. Ambos sofreram apenas uma alteração, através do [Decreto-Lei n.º 126/2013, de 30 de agosto](#). Na nova redação ora proposta para o artigo 35.º prevê-se a remissão para o [artigo 626.º](#) do Código de Processo Civil, que regula a execução da decisão judicial condenatória.

Finalmente, cumpre mencionar que o [Código de Processo Penal](#) (CPP)¹⁵ foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, no uso da autorização legislativa conferida pela [Lei n.º 43/86, de 26 de setembro](#), e desde então objeto de mais de 30 alterações, as mais recentes das quais ocorridas no ano em curso, através das Leis n.ºs [1/2018, de 29 de janeiro](#)¹⁶, e [49/2018, de 14 de agosto](#)¹⁷. Em causa na presente iniciativa está a alteração do [artigo 491.º](#), que se insere no capítulo relativo à execução das penas de multa e regula as situações de não pagamento de multa ou de alguma das suas prestações. Propõe-se que se não houver lugar ao pagamento coercivo da multa seja de imediato dado conhecimento ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do [artigo 469.º](#) e do [artigo 49.º do Código Penal](#), pelo que se recorda que o artigo 469.º do CPP atribui ao Ministério Público a competência para promover a execução e o artigo 49.º do Código Penal prevê a conversão da multa não paga em prisão subsidiária.

O artigo 491.º do CPP sofreu até à data apenas uma alteração, através do [Decreto-Lei n.º 317/95, de 28 de novembro](#).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar verificamos encontrar-se pendente na Comissão de Saúde o [Projeto de Lei n. 254/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Retira à Autoridade Tributária a competência para a cobrança coerciva de taxas moderadoras.

¹⁵ Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico*.

¹⁶ Permite a notificação eletrónica de advogados e defensores oficiosos, procedendo à trigésima alteração do Código de Processo Penal.

¹⁷ Cria o regime jurídico do maior acompanhado, eliminando os institutos da interdição e da inabilitação, previstos no Código Civil, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966](#); esta lei só entra em vigor a 10 de fevereiro de 2019.

Contudo, a iniciativa tem como objetivo direto a revogação do artigo 8.º-A do [Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro](#), que atribuiu ao não pagamento de taxas moderadoras uma natureza contraordenacional¹⁸, apoiando-se no imperativo constitucional de um Serviço Nacional de Saúde universal, geral e tendencialmente gratuito, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, e não retirar à Autoridade Tributária a competência em si mesma para proceder à sua cobrança coerciva, competência que lhe é genericamente conferida pelo artigo 148.º da Código do Procedimento e Processo Tributário e especificamente no que à cobrança coerciva de taxas moderadoras diz respeito, pelo n.º 13 do referido artigo 8.º A.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A iniciativa legislativa referida no ponto anterior foi objeto de iniciativas legislativas anteriores, designadamente o [Projeto de Lei n.º 893/XII](#) - Altera o modelo de cobrança regular e coerciva de taxas moderadoras, procedendo à 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, o qual foi rejeitado na generalidade, com os votos contra do PSD, do CDS-PP, do PCP, do BE e do PEV e votos a favor do PS.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Tomando a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

¹⁸ Conforme resultou da aprovação do [Projeto de Lei 893/XII](#) - Altera o modelo de cobrança regular e coerciva de taxas moderadoras, procedendo à 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro.

De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 20 de setembro de 2018 e, para efeitos do n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, vem subscrita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros em representação do Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e é apresentada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento estabelece que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que *“a obrigação de consulta formal pelo Governo de entidades, públicas ou privadas, no decurso do procedimento legislativo, pode ser cumprida mediante consulta directa ou consulta pública.”*

Ora, na exposição de motivos o Governo não refere quaisquer pareceres ou consultas, nem junta qualquer documento que o demonstre.

O Governo junta à sua iniciativa a ficha de avaliação prévia de impacto de género.

A proposta de lei deu entrada em 4 de outubro do corrente ano, foi admitida a 16 do mesmo mês, tendo baixado nesta mesma data, na generalidade, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a). Foi anunciada a 17 de setembro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), designada por “lei formulário”, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão.

Nos termos do artigo 6.º da *lei formulário*, segundo os “*diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”. Verifica-se, no entanto, que as leis que têm vindo a alterar Códigos, estas não têm identificado no título o número da alteração, por razões de segurança jurídica, dado o elevado número de alterações que lhes foram introduzidas, pelo que parece igualmente não dever ser feita essa referência no caso presente.

De todo o modo, a iniciativa cumpre aquela disposição legal, indicando, no n.º 2 do seu artigo 1.º que procede:

- À trigésima segunda alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual;
- À décima quinta alteração ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, na sua redação atual;
- À trigésima sexta alteração ao Código do Processo Penal, aprovado Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na sua redação atual.

Não obstante o cumprimento daquela norma, verificou-se, após consulta ao Diário da República Eletrónico, que efetivamente, em caso de aprovação, a presente iniciativa procederá:

- À **trigésima segunda** alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual;

- À **décima primeira** alteração ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, na sua redação atual;
- À **trigésima primeira** ao Código do Processo Penal, aprovado Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na sua redação atual

A presente iniciativa apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. Sugere-se que seja considerada a possibilidade de se iniciar o título com um substantivo¹⁹, como recomendam as regras de legística formal, e que se formule o título de forma que haja identidade entre este e o objeto da iniciativa:

“Aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas.”

Os autores não promoveram a republicação de nenhuma das iniciativas objeto de alteração, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, dada a exceção prevista na parte final da alínea a), do n.º 3 do artigo 6.º da *lei formulário*.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que concerne ao início de vigência, o texto da proposta de lei refere, no artigo 6.º que a entrada em vigor ocorrerá 30 dias após o da sua publicação, o que respeita o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário que estabelece que “Os atos legislativos

¹⁹ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 200.

e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.”

Refira-se que a iniciativa, no seu artigo 8.º, além da indicação da data de entrada em vigor, prevê que só se aplicará às execuções que se iniciem a partir da sua data de entrada em vigor. Tratando-se de uma norma de produção de efeitos, sugere-se que se pondere a separação em dois artigos distintos para a entrada em vigor e produção de efeitos, ou a alteração da epígrafe do artigo 8.º para “Entrada em vigor e produção de efeitos”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê no seu artigo 3.º, que altera o artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais que “compete ao Ministério Público, sem prejuízo de delegação em oficial de justiça, promover a entrega à Autoridade Tributária e Aduaneira da certidão de liquidação por via eletrónica, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Justiça, juntamente com a decisão transitada em julgado que constitui título executivo quanto à totalidade das quantias aí discriminadas.”

IV. **Análise de direito comparado**

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha e França.

Para além disso, inclui-se ligação para um estudo do Conselho da Europa em matéria de justiça, de 2018, com dados referentes a 47 países - o estudo [European judicial systems - Efficiency and quality of justice - CEPEJ](#).

ESPANHA

Em Espanha, o [artigo 241](#) da [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) (lei que regula o processo civil) elenca as custas e gastos processuais, em que se incluem, entre outros, os honorários dos mandatários, a publicação de anúncios obrigatórios, os depósitos necessários para efeitos de recurso, o pagamento a peritos e outros intervenientes no processo, as cópias, certificados e outros documentos necessários e a taxa judicial. Esta última foi criada em 2002, abrangendo pessoas singulares e coletivas (já existira uma taxa semelhante, mas não abrangia as pessoas singulares e foi abolida em 1986). A taxa judicial (atualmente regulada na [Ley 10/2012, de 20 de noviembre](#)²⁰) gerou grande polémica e deu origem à declaração de inconstitucionalidade de algumas das suas normas²¹. Nesse contexto, em 2015, o [Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero](#)²², alterou aquela lei, designadamente isentando as pessoas singulares da taxa judicial.

Dispõe também o referido artigo 241 da lei que regula o processo civil que, tirando os casos de apoio judiciário (regulados na [Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita](#)), cada parte é responsável por pagar as custas que lhe compitam à medida que o processo decorre; contudo, o juiz pode condenar a parte vencida no pagamento de todas das custas.

A determinação das custas é feita pelo secretário judicial, nos termos do artigo [243](#) e seguintes da *Ley de Enjuiciamiento Civil*, que se aplica a todos os tipos de processos e instâncias. No caso de não pagamento, há lugar ao *procedimiento de apremio* - cfr. artigo [242](#), 1.º parágrafo. Este procedimento consiste na execução forçada, por via administrativa, e sobre ele incide o [Capítulo IV](#) da mesma lei.

Aquele procedimento está também regulado nos artigos [163](#) e seguintes da [Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Artículos 163](#) e o [Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación](#).

²⁰ *Por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*

²¹ Vejam-se as sentenças do TC [140/2016](#), [227/2016](#), [47/2017](#), [55/2017](#), e [92/2017](#).

²² *De mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*.

FRANÇA

Não se localizou um regime único que concentre as regras relativas às custas processuais. O artigo [695](#) do [Code de procédure civile](#) elenca as custas judiciais junto dos tribunais cíveis, que incluem os encargos com os processos e os honorários com os advogados. No tocante ao processo penal, esta matéria é regulada nos artigos [462 a 486](#) do [Code de procédure pénale](#) e em matéria administrativa nos artigos [L 761-1](#) e [R 761-1 a 5](#) do [Code de justice administrative](#). Em França não existe uma taxa equivalente à taxa de justiça (ou seja, um montante devido pelo impulso do processo). Tal como em Portugal, a parte vencida pode ser condenada a pagar a totalidade das custas.

O Direito Fiscal substantivo e o respetivo contencioso são regulados, respetivamente, no [Code général des impôts](#) e no [Livre des procédures fiscales](#).

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

Como já foi referido, não consta da exposição de motivos nem o Governo juntou à iniciativa quaisquer pareceres ou consultas.

- **Consultas facultativas**

Em 24 de outubro de 2018, solicitou-se a pronúncia do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, não tendo sido recebida qualquer resposta das referidas entidades até à elaboração desta nota técnica.

Contudo, os pareceres e contributos entretanto remetidos serão publicados no [sítio da internet da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

A ficha de avaliação de impacto de género que passou a ser obrigatória para todas as iniciativas legislativas com a aprovação da [Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro](#), e conforme deliberado na reunião n.º 67, de 20 de junho de 2018 [da Conferência de Líderes](#), encontra-se em [anexo](#) à presente iniciativa, considerando o proponente que a sua iniciativa não afetará os direitos das mulheres e dos homens de forma direta ou indireta, pelo que lhe atribui uma valoração neutra quanto ao seu impacto sobre o género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na alteração aos n.ºs 6 e 7 do artigo 26.º do Regulamento das Custas Processuais, são utilizadas em simultâneo as expressões “parte vencida e parte vencedora” e “vencedor e vencido”. Na Língua Portuguesa, pobre em termos neutros, o masculino tem funcionado também como masculino genérico, utilizado para designar homens e mulheres, ainda que para alguns o masculino genérico seja um falso neutro, potencialmente discriminatório. Sugere-se que as expressões sejam uniformizadas e redigidas de acordo com a linguagem não discriminatória, substituindo-se “vencedor e vencido” por “parte vencedora” e “parte vencida”.

- **Impacto orçamental**

Pese embora o proponente refira que a proposta em apreço não causaria um “*impacto relevante*” nos serviços da administração tributária, a mesma não é acompanhada de qualquer estudo de avaliação de impacto que fundamente esta asserção. Ainda assim são referidos pelo proponente alguns aspetos relacionados com a eficiência administrativa (ver Capítulo I. Análise da iniciativa), nomeadamente ao nível dos recursos humanos, libertando os oficiais de justiça de algumas tarefas e permitindo a concentração da sua atividade “*na tramitação de processos executivos (comuns) ... desta forma contribuindo para a diminuição da sua pendência*”, assegurando-se também uma maior uniformidade de critérios e procedimentos.

Ainda que não seja possível quantificar o impacto orçamental da proposta em apreço, considera-se que a mesma poderá apresentar impactos orçamentais a dois níveis distintos, por um lado no que respeita à eficácia na arrecadação de receita e, por outro lado, na eficiência da utilização dos recursos públicos.

Relativamente à eficácia, antevê-se que a iniciativa tenderá a promover a aceleração do ritmo de cobrança destas quantias²³, permitindo arrecadar a receita mais rapidamente e contrariar a sua prescrição, aumentando assim o nível de eficácia. Com efeito, estando em causa a utilização de instrumentos e meios técnicos e humanos pré-existentes com experiência para proceder à cobrança coerciva de quantias em dívida ao Estado, com a eficácia e celeridade que caracterizam o processo de execução fiscal e o acesso direto e imediato a informação necessária e indispensável para o efeito, é previsível que a presente iniciativa venha a ter um impacto positivo ao nível da receita, traduzido num aumento das receitas do Estado.

Por outro lado, e pela mesma razão, na medida em que a iniciativa propõe apenas transferir da esfera dos tribunais judiciais para a esfera da Autoridade Tributária a cobrança coerciva destas quantias, não se prevê um acréscimo relevante nas despesas do Estado na sua execução, não obstante a iniciativa contemplar a entrega da certidão de liquidação pelo Ministério Público à Autoridade Tributária, por via eletrónica, *“nos termos a definir por portaria dos membros do Governo”* e a norma transitória propor que *“até à entrada em vigor a portaria... (seja) efetuada através da plataforma eletrónica da Autoridade Tributária e Aduaneira, ou, em alternativa, em suporte físico”*, sugerindo que poderá ser desenvolvido algum mecanismo tecnológico mais eficaz para o efeito (*cfr. alteração proposta pelo artigo 3.º ao n.º 2 do artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais e artigo 6.º, da Proposta de Lei*).

No pressuposto de que a tramitação dos processos de cobrança coerciva a cargo da Autoridade Tributária é mais eficiente do que os processos de execução comum a cargo

²³ Basta, por exemplo, ter em conta que a Autoridade Tributária consegue imediatamente identificar se o devedor é ou não titular de bens suscetíveis de penhora.

dos tribunais, a proposta em apreço deverá conduzir também a uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

- **Outros impactos**

Estando em causa uma Proposta de Lei do Governo, importa ter presente a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho de 2018](#), que estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo «Custa Quanto?» e determina a sua aplicação a todas as propostas de lei. Assim, tendo em consideração que a iniciativa em apreço foi aprovada em Conselho de Ministros no dia 20 de setembro de 2018, presume-se que a mesma foi objeto de um estudo de avaliação prévia de impacto legislativo “Custa Quanto?”, o qual, todavia, não acompanhou a iniciativa aquando da sua entrada na Assembleia da República. Consequentemente, atento o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do RAR, sugere-se seja solicitado ao Governo o estudo de avaliação prévia de impacto legislativo que fundamentou a apresentação da presente iniciativa, o qual poderá, inclusivamente, contribuir para uma melhor sustentação do exposto no ponto anterior.