

Parecer

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

Autora: Deputada Sara
Madruga da Costa (PSD)

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

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a 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”*.

A proposta de lei deu entrada na Assembleia da República no dia 4 de outubro de 2018, foi admitido no dia 16 de outubro e baixou, na mesma data, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (comissão competente), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA). Em reunião da COFMA de dia 26 de outubro foi a signatária nomeada autora do parecer.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 149/XIII/4.^a ainda não se encontra agendada.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Através da Proposta de Lei n.º 149/XIII/4.^a, o Governo pretende que à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial, bem como a outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas, passe a ser aplicado o processo de execução fiscal.

Para tal, a proposta de lei procede à alteração do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, do Regulamento das Custas Processuais (RCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, e do Código do Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Considera o Governo que *“o balanço francamente positivo da utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal preconizam, assim, o repensar do processo de execução por custas na jurisdição dos tribunais judiciais, numa lógica de coerência e unidade do sistema jurídico”*.

Alega, igualmente, que a transferência das cobranças de créditos das custas judiciais dos tribunais comuns para a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), *“à semelhança do que já se verifica nos tribunais administrativos e fiscais, não causando impacto relevante nos serviços da administração tributária, permitirá direcionar a atividade dos oficiais de justiça para a tramitação dos processos executivos, reforçando de forma substancial os meios humanos nos juízos de execução, desta forma contribuindo para a diminuição da pendência”*.

Por último, o Governo argumenta que *“a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial, e de outras sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas, constitui uma medida com enorme impacto sistémico, assegurando maior uniformidade de critérios e procedimentos, permitindo aumentar a eficiência da cobrança das quantias devidas ao Estado, libertando meios humanos, e simultaneamente mantendo intacta a garantia da tutela jurisdicional efetiva dos devedores”*.

Concretamente no que ao Código de Procedimento e de Processo Tributário diz respeito, a proposta de lei propõe a seguinte alteração ao artigo 148.º (Âmbito da execução fiscal):

Redação em vigor	PPL 149/XIII/4.º
<p>Artigo 148.º Âmbito da execução fiscal</p> <p>1 - O processo de execução fiscal abrange a cobrança coerciva das seguintes dívidas: a) Tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do</p>	<p>Artigo 148.º [...]</p> <p>1 - [...]: a) [...];</p>

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

<p>Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;</p> <p>b) Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contra-ordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.</p> <p>c) Coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infrações Tributárias.</p> <p>2 - Poderão ser igualmente cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei:</p> <p>a) Outras dívidas ao Estado e a outras pessoas colectivas de direito público que devam ser pagas por força de acto administrativo;</p> <p>b) Reembolsos ou reposições.</p>	<p>b) <i>[Revogada]</i>;</p> <p>c) [...].</p> <p>2 - [...]:</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) 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.</p>
--	---

Por outro lado, é alterado artigo 35.º (Execução) do Regulamento das Custas Processuais, passando a competir à AT, nos termos do CPPT, promover a cobrança coerciva das custas, multas, coimas ou de outras quantias cobradas de acordo com o RCP, e dos juros de mora devidos.

Ao Ministério Público competirá o envio à AT da certidão de liquidação por via eletrónica, juntamente com a decisão transitada em julgado, procedimento que deverá ser objeto de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Justiça. O artigo 6.º (Norma transitória) da proposta de lei estabelece que, até à entrada em vigor da portaria, a entrega da mencionada certidão será efetuada através da plataforma eletrónica da AT ou, em alternativa, em suporte físico.

São introduzidas também alterações ao Código de Processo Penal, de modo a tornar coercivamente cobráveis as multas fixadas por infração penal.

Refere a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República que "(...) 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 jurisdicional¹.

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

Mais refere a nota técnica que “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.”

¹ Neste sentido ver o artigo 103.º da Lei Geral Tributária.

Concluem os serviços da AR que *“Atento o teor da iniciativa em análise, que designadamente prevê a revogação da alínea b) do mesmo preceito, o qual 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 comuns².”*

O artigo 8.º (Entrada em vigor) determina que a entrada em vigor da lei ocorrerá no prazo de 30 dias após a sua publicação, aplicando-se apenas às execuções que se iniciem a partir dessa data.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, 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 da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei, em particular, previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento. Relativamente ao disposto no n.º 3 do artigo 124.º, o Governo não enviou qualquer estudo ou documento, nem são mencionadas eventuais consultas efetuadas.

A iniciativa tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contendo a data de aprovação em Conselho de

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

Ministros e as assinaturas dos membros do Governo, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas (lei formulário), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

Apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora a nota técnica sugira o seu aperfeiçoamento, em caso de aprovação.

A proposta de lei prevê que a entrada em vigor ocorra 30 dias após a publicação, pelo que cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Sugerem, ainda, os serviços da AR que se pondere uma eventual separação, em dois artigos distintos, das normas de entrada em vigor e produção de efeitos.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, foi identificado o Projeto de Lei n.º 254/XIII/1.ª (PCP) – *“Retira à Autoridade Tributária a competência para a cobrança coerciva de taxas moderadoras”*, que se encontra pendente na Comissão de Saúde e que foi objeto de parecer da COFMA.

No entanto, conforme refere a nota técnica, esta iniciativa *“tem como objetivo 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 contraordenacional, 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 moderadores diz respeito, pelo n.º 13 do referido artigo 8.º A.”*

5. Avaliação do impacto orçamental

Conforme mencionado no ponto 3, a presente proposta de lei não foi acompanhada de estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, pelo que também não foi remetido qualquer estudo de avaliação de impacto orçamental.

De acordo com a nota técnica elaborada pelos serviços da AR, *“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.”*

Os serviços da AR referem que *“relativamente à eficácia, antevê-se que a iniciativa tenderá a promover a aceleração do ritmo de cobrança destas quantias, permitindo arrecadar a receita mais rapidamente e contrariar a sua prescrição, aumentando assim o nível de eficácia”,* considerando que serão utilizados *“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 (...)”*.

Acrescenta a nota técnica que, *“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 dos tribunais, a proposta em apreço deverá conduzir também a uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos”*.

Não são referidos eventuais efeitos destas novas atribuições sobre as restantes atividades desenvolvidas pela AT.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que a 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”* reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 12 de dezembro de 2018

A Deputada Autora do Parecer



(Sara Madruga da Costa)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

