De:

Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução < geral@osae.pt>

Enviado:

sexta-feira, 18 de janeiro de 2019 17:14

Para:

Comissão 1ª - CACDLG XIII

Assunto:

FW: Solicitação de Parecer sobre as Propostas de Lei n.ºs 167/XIII/4.ª (GOV) e

168/XIII/4.a (GOV)

Anexos:

Alteração CPPT e outros regimes parecer 18012019.docx

Importância:

Alta

N/Ref.*: 859/2019

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias Dr. Bacelar de Vasconceios,

Encarrega-me o senhor bastonário da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), solicitador José Carlos Resende, de remeter a V. Exa. o documento em anexo, com o parecer da OSAE sobre a proposta de Lei 168/XIII, que altera os regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária.

Com os melhores cumprimentos,



Carla Oliveira
Divisão de Gestão e Apoio aos Associados
Departamento de Administração Geral

Rua Artilharia 1, n.º 63 1250 - 038 Lisboa

Telef.: 213 894 200 | Fax: 213 534 870

E-mail: geral@osae.pt

www.osae.pt Localização



AVISO: Enquanto colaborador da OSAE, esta mensagem é confidencial e protegida por sigilo profissional. Pode consultar aviso completo <u>aqui</u>.



Antes de imprimir este e-mail pense bem se necessita mesmo de o fazer.

De: Comissão 1a - CACDLG XIII [mailto:1CACDLG@ar.parlamento.pt]

Enviada: quarta-feira, 5 de dezembro de 2018 20:06

Para: 'geral@osae.pt'

Cc: 'c.superior@solicitador.net'

Assunto: Solicitação de Parecer sobre as Propostas de Lei n.ºs 167/XIII/4.ª (GOV) e 168/XIII/4.ª (GOV)

Importância: Alta

Excelentíssimo Senhor Bastonário da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução Dr. José Carlos Resende Ofício n.º 997/1.2-CACDLG/2018

Data: 05-12-2018

NU: 620039

ASSUNTO: Solicitação de Parecer sobre as Propostas de Lei n.ºs 167/XIII/4.º (GOV) e 168/XIII/4.º

(GOV)

Encontrando-se pendentes para apreciação nesta Comissão Parlamentar, as Propostas de Lei n.ºs 167/XIII/4.º (GOV) — "Altera o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais." e 168/XIII/4.º (GOV) — "Altera regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária", solicito a Vossa Excelência se digne diligenciar no sentido da emissão de parecer por essa Ordem, sobre estas iniciativas legislativas, com a brevidade possível.

Com os melhores cumprimentos, Bacelar de Vasconcelos Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Direção de Apoio Parlamentar | Divisão de Apoio às Comissões

Palácio de S. Bento | 1249-068 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 21 391 92 91

1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

DIREÇÃO DE APOIO PARLAMENTAR

८४३८४। ४१ - १६च रज्यान

Parecer

Assunto: Proposta de Lei 168/XIII (Altera regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária)

I. Introdução

Foi submetida a parecer da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE) a Proposta de Lei identificada em título, a qual vem introduzir alterações em diversos diplomas legais, visando, como se refere na nota expositiva, "potenciar os mecanismos processuais existentes - minimizando quaisquer efeitos disruptivos - tanto através de ajustamentos para melhorar a respectiva aplicabilidade e agilidade, como da mera clarificação, como também através, da sua adaptação a soluções mais conformes com os imperativos legais e constitucionais, nomeadamente relacionados com a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos".

Em concreto, promove-se a revisão dos seguintes normativos:

- i. Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro, que aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT);
- ii. Código de Procedimento e de Processo Tributário;
- iii. Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- iv. Decreto-Lei n.º 325/2007, de 9 de Maio;
- v. Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;
- vi. Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária;
- vii. Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de Maio.

Em sede de processo consultas, promovido pelo Governo aquando da aprovação da presente proposta de Lei, a OSAE já teve oportunidade de se pronunciar sobre a revisão de regimes que se visa promover.

II. Enquadramento

A reforma legislativa em aprovação fundamenta-se na generalizada constatação da inoperância e da excessiva morosidade dos tribunais administrativos e fiscais, conforme se lê, desde logo, nos primeiros parágrafos da Exposição de Motivos.

Bosquejando a memória histórica, verificamos que foram esses mesmos constrangimentos que ditaram, em 2003, uma alteração de paradigma do processo executivo, conforme reconhecia, então, o legislador ao referir que a situação observada traduzia uma verdadeira denegação de justiça, colocando em crise o direito fundamental de acesso à Justiça.

Como, à data, observava Lebre de Freitas, enfatizando o alinhamento destas preocupações com a necessidade sentida no concerto europeu de rever o processo de cobrança de dívidas, potenciando a respectiva eficiência, eficácia e celeridade, [o] desenvolvimento vertiginoso das relações económicas, o esvaziamento dos valores sociais tradicionais, o exacerbamento do liberalismo, o aumento da conflitualidade e o acréscimo de facilidade na deslocação dos bens têm levado [...] a situações de grave estrangulamento do aparelho estadual competente para a execução forçada².

Foi neste contexto que o Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março, aprova a reforma da acção executiva, consagrando um modelo em que o papel central é desempenhado pelo agente de execução, que alia os poderes de impulso, gestão e direcção da acção executiva, libertando o decisor de tarefas que não sejam estritamente jurisdicionais e, por outro lado, os funcionários de actos a realizar no exterior.

Compreende-se a opção do legislador, também do ponto de vista estritamente teorético: em termos gerais, a execução corresponde a um momento "prático", por contraposição ao momento "teórico", que necessariamente o antecede, no qual se determina o conteúdo da vontade, sendo que naquele se actua sobre a realidade segundo um *texto* ou *plano normativo*, conforme observa Nuno Lumbrales, citando Ferdinando Mazzarella³.

Ora, também o sistema de cobrança coercitiva de dívidas fiscais foi objecto de profunda reforma, iniciada em 2005, na sequência da titularização das dívidas fiscais ocorrida em 2003.

Conforme assinala José Maria Pires, o sistema anterior era reconhecidamente ineficiente, o volume de instauração era constantemente crescente e a escassez, também crescente,

¹ Na expressão utilizada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março.

² Lebre de Freitas, "Agente de Execução e Poder Jurisdicional", Themis, Ano IV, nº 7, 2003, p. 19.

³ Nuno B. M. Lumbrales, "Sobre a Promoção da Execução Fiscal pelos Serviços de Finanças", Fiscalidade, 18, p. 46.

de recursos humanos havia conduzido a uma acumulação de pendências e a uma erosão continuada da capacidade de resposta dos serviços⁴. Com efeito, como reconhece o Autor, a desproporção entre as necessidades e os recursos conduziu a que estes fossem reconduzidos progressivamente à prática de actos de menor valor acrescentado, até se chegar a um ponto em que já não eram suficientes para executar as tarefas básicas dos processos, como era o caso da instauração e da citação [e] em muitos serviços havia já muitos anos em que não se praticavam os actos mais importantes do processo, como eram o caso das penhoras, da aplicação de fundos e da promoção das graduações dos créditos⁵.

As execuções tributárias estão, hoje, detalhadamente reguladas pelo CPPT (artigos 148.º a 275.º), decorrendo os processos perante entidades administrativas, apenas sendo submetidos aos tribunais tributários previstos no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais quando sejam suscitadas questões de natureza jurisdicional, designadamente decisões de incidentes e embargos, de oposição, incluindo as que incidem sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos actos praticados pelos órgãos da execução fiscal (cfr. artigos 149.º e 151.º do CPPT).

Ainda que o Código não ofereça uma definição de execução fiscal, a interpretação do regime vigente permite concluir, com Jorge Lopes de Sousa, que o respectivo processo tem como objectivo primacial a cobrança de créditos tributários, de qualquer natureza, estando estruturado em termos mais simples do que o processo de execução comum, com o objectivo de se conseguir uma maior celeridade de cobrança de créditos, recomendada pelas finalidades de interesse público das receitas que são cobradas⁶.

As especialidades (e mesmo as disparidades) de regime, face à execução cível, já foram julgadas conforme à Constituição, atenta a necessidade de garantir a cobrança dos créditos de natureza pública do Estado, pelo Tribunal Constitucional⁷.

Não obstante, como assinala Soares Martinez, o processo de execução fiscal integra-se, como espécie característica, no género correspondente ao processo executivo, tratando-se, portanto, de um meio processual disponibilizado para a satisfação efectiva de um

⁴ José Maria Pires, "A tramitação do processo de execução fiscal nos serviços da administração tributária", in Centro de Estudos Judiciários, Procedimento e Processo Tributário (2016), Fevereiro de 2017, pp. 33 e ss., disponível para consulta em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo fiscal/eb Procedimento Processo Tributario2016.pdf.

⁵ Idem, ibidem, pp. 33 e 34

⁶ Jorge Lopes de Sousa, Código de Procedimento e do Processo Tributário, anotado e comentado, Áreas Editora, 2011.

⁷ Cfr., v.g., acórdãos 345/06, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 65.° vol., pp. 369 e ss. (referente ao artigo 180.° do CPPT); 51/99, ibidem, 42.° volume, pp. 243e ss.; 166/2010 e 255/2012.

direito8. Ou, como se lê, no acórdão n.º 80/2003, do Supremo Tribunal Administrativo reproduzindo a disciplina de outros arestos que expressamente invoca, o processo de execução fiscal não é mais do que um processo cujo escopo jurídico é o de realizar coercitivamente o direito de crédito de que goza o credor tributário [e] como processo que é, o processo de execução fiscal é constituído por uma série encadeada de actos que estão funcionalmente orientados para atingir o seu fim específico: o da cobrança da dívida tributária e o seu pagamento ao credor tributário. Nesta perspectiva, e como diz Castro Mendes (...) "a estrutura da acção executiva ... traduz-se fundamentalmente em operações - desapossamento do devedor de coisas do seu património (penhora); entrega; venda forçada seguida de pagamento com o preço da venda..." Ou, de resto, como se escreve no acórdão n.º 489/2012 do mesmo tribunal supremo, o órgão de execução que dirige e tramita a execução fiscal, tal como o solicitador de execução (sublinhado nosso) na acção executiva comum, constitui assim o agente de execução, um sujeito processual que age como interlocutor no diálogo processual... A competência que esse órgão detém no processo executivo não brota, assim, da função tributária exercida pela Administração Fiscal, não se situando sequer no plano da relação jurídica tributária, nem emana de um poder de autotutela executiva da Administração, resultando, antes, de uma competência que a lei lhe confere para intervir no processo judicial.

III. Apreciação e propostas de alteração ao CPPT

Neste contexto e assumindo tal enquadramento teórico e jurisprudencial, afigura-se-nos muito oportuno que a presente Proposta de Lei de alteração do CPPT e do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro - que aprovou o referido Código - viesse estabelecer que os actos relativos à instauração, instrução e demais actos executivos dirigidos ao fim da execução fiscal são praticados pelos agentes de execução, bem como os termos em que, sem prejuízo das competências dos órgãos da administração tributária, as entidades exequentes pudessem escolher que os actos executivos na execução fiscal são da responsabilidade dos agentes de execução, prevendo as condições de acesso às bases de dados indispensáveis à prática desses actos executivos e consagrando regras de competência territorial e critérios de distribuição e afectação das execuções fiscais aos agentes de execução.

Por consequência, é nosso entendimento que, na presente proposta reformadora do regime jurídico em vigor se desaproveita um momento crucial para alargar o alcance da cobrança de créditos incluídos no âmbito da execução fiscal por agentes de execução,

⁸ Pedro Soares Martinez, Direito Fiscal, Almedina, Coimbra, p. 443.

conduzindo a outras virtualidades a bem sucedida reforma levada a cabo em 2005, ao não se acolher as propostas feitas pela OSAE aquando do processo de aprovação, pelo Governo, da proposta de lei em referência e que passamos a reproduzir:

"1 -Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)

A OSAE entende que o exercício de funções de agente de execução no contencioso tributário pode fazer com que a Administração obtenha ganhos de eficácia e celeridade, devendo ser prevista a possibilidade de intervenção do agente de execução no processo de execução fiscal no âmbito da execução de prestações pecuniárias que devam ser pagas a algumas pessoas colectivas públicas. Ou seja, a Ordem propõe que, em paralelo à manutenção da execução fiscal nos serviços da Administração Tributária nos casos em que actualmente é esta entidade o órgão da execução fiscal, seja criada a possibilidade de os agentes de execução intervirem nas execuções fiscais tramitadas por outras entidades públicas, designadamente as autarquias locais, a segurança social, as associações públicas profissionais ou a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

O Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro, já introduziu algumas alterações ao ETAF, de forma a permitir a intervenção dos agentes de execução, designadamente pela introdução do n.º 3 nos artigos 44.º e 49.º do ETAF: o n.º 3 do artigo 44.º previu a intervenção dos agentes de execução "nas execuções que sejam da competência dos tribunais administrativos" e o n.º 3 do artigo 49.º do ETAF prescreve que "os agentes de execução desempenham as suas funções nas execuções que sejam da competência dos tribunais tributários, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos da administração tributária".

Torna-se agora necessário aprofundar o regime jurídico, designadamente pela introdução no CPPT de normas que concretizem a participação dos agentes de execução no processo tributário.

a) Propostas de alteração ao CPPT

Para além das propostas de alteração ao CPPT previstas no anteprojecto, os quais merecem o nosso acordo, a OSAE propõe a alteração de outras normas, com vista, como supra referido, à consagração da figura do agente de execução no processo tributário.

Assim, para além das propostas de alteração referidas no anteprojecto, as quais merecem a nossa concordância, a OSAE sugere ainda a alteração dos artigos 35.°, 149.°,

150.°, 151.°, 163.°, 210.°, 248.°, 256.°, 257.°, 263.°, 272.° e 278.° do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Os artigos acima referidos passariam a ter a seguinte redacção:

i. Artigo 35.°:

A aprovação da alteração a este artigo parece-nos essencial para assegurar que os agentes de execução (e os seus funcionários) possam promover as citações ou as notificações no processo tributário, da mesma forma que lhes é atribuída a competência para a realização das citações e das notificações no processo civil (cfr. artigos 225.º e seguintes do Código de Processo Civil).

Assim, propõe-se para o artigo 35.º a seguinte redacção:

«Artigo 35.º

[...]

1 -[...].

2 - [...].

3 - [...].

- 4 Qualquer funcionário da administração tributária, no exercício das suas funções, promove a notificação e a citação.
- 5 A notificação e a citação podem igualmente também ser promovidas por agente de execução ou por seu funcionário forense, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 231.º do Código de Processo Civil.

6 - [anterior n.º 5].»

ii. Artigo 149.º

A alteração desta norma visa desenvolver o princípio que ficou estabelecido na (já referida) alteração de 2015 ao ETAF. Propõe-se a seguinte redacção:

«Artigo 149.º

[...]

1 - [...].

- 2 Os agentes de execução constantes de lista oficial organizada pela Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE) desempenham as suas funções nas execuções que sejam da competência dos tribunais tributários.
- 3 Sem prejuízo da sua destituição pelo órgão com competência disciplinar, a entidade exequente, mediante pedido fundamentado, pode pedir à OSAE a substituição do agente de execução, produzindo efeitos a destituição ou a substituição na data da comunicação ao agente de execução.
- 4 O agente de execução designado pode requerer a prática de diligências ou de atos executivos a outro agente de execução inscrito na lista referida no n.º 2.
- 5 As diligências e atos executivos podem também ser praticados por funcionário forense do agente de execução, devidamente credenciado através de mandado emitido, com as necessárias adaptações, nos termos do n.º 2 do artigo 172.º do Código de Processo Civil.
- 6 Os agentes de execução e os seus funcionários forenses respondem civil, criminal e disciplinarmente pelos danos provocados dolosamente na prática das diligências e atos executivos, sendo-lhe extensível o instituto da responsabilidade subsidiária, nos termos previstos no artigo 161.º do presente Código.
- 6 Por portaria aprovada pelo ministro responsável pela área da Justiça são definidos:
- a) Os critérios de inserção dos agentes de execução na lista oficial referida no n.º 2;
- b) A forma de designação dos agentes de execução, que deve garantir a aleatoriedade no resultado e a igualdade de distribuição;
- c) Os termos da comunicação da destituição ou da substituição do agente de execução e da transferência dos processos.»

iii. Artigo 150.°

Esta norma parece-nos a essencial a alterar, uma vez que passa a prever expressamente a competência dos agentes de execução para a execução fiscal:

«Artigo 150.°

[...]

1 - É competente para a execução fiscal a administração tributária, outro serviço da administração pública, a quem a lei atribua tal competência, ou o agente de execução selecionado pela respetiva associação pública profissional.

```
2 - [...].
```

3 - [...].

4 - [...] (Revogado.)

5 - [...].

6 - Se os atos de execução forem praticados por agente de execução é competente para o efeito o selecionado nos termos do artigo 149.º.»

iv.º Artigo 151.º

Prevendo-se a competência do agente de execução, parece-nos necessário alterar esta norma, especificando que dos atos praticados pelo agente de execução cabe reclamação para o tribunal.

«Artigo 151.º

[...]

1 - Compete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal ou pelos agentes de execução.

2 - [...].»

v. Artigo 163.º

Sendo uma norma instrumental, a sua alteração visa prever o envio do título executivo por via eletrónica para o agente de execução nas execuções fiscais que este tramite.

«Artigo 163.º

[...]

1 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...].

2 - [...].

3 - Os títulos executivos são emitidos por via eletrónica e, quando provenientes de entidades externas devem, preferencialmente, ser entregues à entidade com competência para a execução, nos termos do artigo 150.º, por transmissão eletrónica de dados, valendo nesse caso como assinatura a certificação de acesso.

4 - [...].»

vi. Artigo 210.º

Sugerimos a alteração desta norma para estabilização da controvérsia jurisprudencial sobre a representação em sede de oposição do exequente, optando a Ordem por uma solução que atribui tal competência ao órgão da execução, e não ao representante da Fazenda Pública:

«Artigo 210.°

Notificação da oposição ao representante da entidade exequente

- 1 Recebida a oposição, se o órgão da execução fiscal pertencer à administração tributária, será notificado o representante da Fazenda Pública para contestar no prazo de 10 dias, o qual poderá ser prorrogado por 30 dias quando haja necessidade de obter informações ou aguardar resposta a consulta feita a instância superior.
- 2 Para os efeitos previstos no número anterior, será notificado o órgão da execução, salvo se já existir mandatário constituído, sempre que a execução fiscal seja promovida por órgão da execução fiscal que não pertença à administração tributária.»

vii. Artigo 248.º

Esta norma, que estabelece como regra preferencial a venda através de leilão eletrónico, é alterada de forma a permitir a utilização da plataforma de leilão eletrónico utilizada pela Ordem, utilizada nas execuções cíveis.

«Artigo 248.°

[...].

1 - [...].

- 2 [...].
- 3 [...].
- 4 [...].
- 5 [...].
- 6 [...].
- 7 Caso o órgão da execução fiscal seja agente de execução, o leilão eletrónico é tramitado em plataforma eletrónica desenvolvida e administrada por entidade gestora designada pelo membro do Governo responsável pela área da justiça.

viii. Artigo 256.º

Esta norma tem como fundamento assegurar a coerência do regime proposto: se não podem ser adquirentes os magistrados e os funcionários da administração tributária, faz todo o sentido que esses impedimentos sejam estendidos aos agentes de execução.

- «Artigo 256.°
- [...]
- 1 A venda obedece ainda aos seguintes requisitos:
- a) Não podem ser adquirentes, por si, por interposta pessoa ou por entidade jurídica em que participem, os magistrados, os funcionários da administração tributária e os agentes de execução ou os seus funcionários;
- b) [...]
- c) [...]
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...].
- 2 [...].
- 3 [...].

ix. Artigo 257.º

Estando prevista a intervenção do agente de execução, torna-se necessário estipular a entidade competente para decisão sobre os pedidos de anulação da venda.

```
«Artigo 257.°
[...]
1 - [...]:
a) [...];
b) [...];
c) [...].
2 - [...].
```

- 4 Se o órgão da execução fiscal pertencer à administração tributária, o pedido de anulação da venda deve ser dirigido ao órgão periférico regional da administração tributária que, no prazo máximo de 45 dias, pode deferir ou indeferir o pedido, ouvidos todos os interessados na venda, no prazo previsto no artigo 60.º da Lei Geral Tributária.
- 5 Se a execução fiscal estiver a ser tramitada por agente de execução, o pedido de anulação da venda deve ser dirigido à OSAE que, no prazo máximo de 45 dias, pode deferir ou indeferir o pedido, mediante a prévia audição de todos os interessados na venda, nos termos previstos no número anterior.

```
6 - [Anterior n.° 5].7 - [Anterior n.° 6].8 - [Anterior n.° 7].
```

9 - [Anterior n.º 8]».

x. Artigo 263.º

A alteração a esta norma abre a possibilidade a outras formas de pagamento, designadamente o Identificador Único de Pagamento, utilizado pelos agentes de execução nas execuções cíveis.

«Artigo 263.º

Guia ou documento para pagamento coercivo

O pagamento coercivo é sempre feito através do documento único de cobrança ou outro documento admitido por lei».

xi. Artigos 272.º e 278.º

Estas alterações, também de pormenor, visa assegurar a coerência do regime jurídico proposto, prevendo a declaração da dívida em falhas pelo agente de execução e o regime de notificação da reclamação caso o órgão da execução não pertença à administração tributária

«Artigo 272.º

[...]

1 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...].

2 - Se a execução fiscal for tramitada por agente de execução este só declara a divida em falhas no prazo de cinco dias a contar da obtenção de informação que confirme que nas bases de dados da administração tributária, da segurança social e das conservatórias não existe qualquer registo de bens ou rendimentos em nome do executado.»

Artigo 278.º

Regime da reclamação

1 - [...].

2 - [...].

3 - Se o órgão da execução fiscal não pertencer à administração tributária, para os efeitos previstos no número anterior, o tribunal notifica o órgão da execução, salvo se estiver constituído mandatário, caso em que é este notificado.

```
4- [anterior n.º 3]:
```

a) [...];

- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) Falta de fundamentação da decisão relativa à apensação;
- 5- [anterior n.º 4]:
- 6 Em caso de subida imediata, a administração tributária remete por via eletrónica a reclamação e o processo executivo que a acompanha.
- 7 A reclamação referida no n.º 4 suspende os efeitos do ato reclamado e segue as regras dos processos urgentes.
- 8 [...].»

b) Propostas de aditamento ao CPPT

A OSAE sugere também o aditamento de algumas normas ao CPPT, designadamente no que respeita à previsão da possibilidade de escolha dos agentes de execução para a tramitação da execução.

Assim, a OSAE propõe normas que prevêem, por um lado, a exclusividade dos órgãos da administração fiscal para a cobrança de dívidas provenientes da Administração Tributária, ficando aberta a possibilidade, por outro lado, de outras entidades que detenham créditos cuja cobrança coerciva é realizada através de execução fiscal optarem, em alternativa aos serviços da AT, por recorrer a agente de execução, em termos a definir entre a entidade exequente e a OSAE (artigo 149.º-A).

Note-se que caso seja alterada esta proposta deve também alterar-se o Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, que regula o processo de execução de dívidas à segurança social (o que também se propõe, infra).

Por sua vez, o artigo 149.º-B prevê o acesso do agente de execução às bases de dados, necessária para o desempenho da sua missão, enquanto o artigo 149.º-C o regime das custas processuais em caso de tramitação por agente de execução.

Escolha e seleção da entidade competente para a execução fiscal

- 1 A cobrança coerciva das dívidas cujo procedimento de liquidação, decisão exequível ou ato administrativo de determinação da obrigação de pagamento seja originário de serviço, órgão ou dirigente da Autoridade Tributária e Aduaneira, é feita através de processo de execução fiscal instaurado por órgão de execução fiscal integrado na sua estrutura orgânica, nos termos da competência territorial definida no presente Código.
- 2 As restantes entidades cujos créditos possam ser, nos termos do artigo 148.º, objeto de cobrança através de processo de execução fiscal podem optar por solicitar a cobrança coerciva das dívidas de que sejam titulares aos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira ou a agente de execução.
- 3 A cobrança coerciva realizada nos termos do número anterior é extensiva ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, às autarquias locais ou aos seus serviços municipalizados, à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e às associações públicas profissionais.
- 4 A prestação do serviço de cobrança por agente de execução é definida nos termos a estabelecer em protocolo a celebrar entre cada entidade exequente e a OSAE, que define igualmente os termos e condições de remuneração da prestação de serviços pelo agente de execução e a afetação das respetivas verbas.
- 5 A solicitação da prestação de serviço de cobrança coerciva a agente de execução, nos termos do n.º 3, não obsta a que a respetiva entidade exequente possa solicitar, nos termos da lei, aos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira a cobrança coerciva de outros créditos de que seja titular ou que, se for o caso, mantenha em funcionamento os seus próprios órgãos de execução fiscal.

Artigo 149.º-B

Acesso às bases de dados

- 1 Para a prática das diligências e dos atos de execução, os agentes de execução inscritos na lista oficial referida no n.º 2 do artigo 149.º podem fazer consultas às bases de dados da administração tributária, da segurança social e das conservatórias, dos notários e de outros registos ou arquivos semelhantes e relevantes para a identificação de elementos referentes aos executados, designadamente, para efeitos de realização de citação e identificação de bens ou rendimentos penhoráveis.
- 2 A consulta às bases de dados referidas no número anterior é realizada nos termos de protocolo a celebrar entre a entidade titular das bases de dados e a OSAE, que estabelecerá as condições de acesso e as pessoas que podem aceder às bases de dados,

devendo o protocolo ser homologado pelo ministro responsável pela área da Justiça e pelo membro do Governo que tenha a tutela do serviço ou organismo titular ou administrador das bases de dados a consultar.

- 3 Pelas consultas às bases de dados efetuadas nos termos do número anterior não é devida qualquer remuneração.
- 4 Os agentes de execução que tenham permissão de acesso às bases de dados, para além do dever de sigilo, ficam ainda obrigados aos deveres de sigilo fiscal, contributivo ou profissional a que estejam obrigados os órgãos, dirigentes ou funcionários dos serviços, organismos ou entidades titulares das bases de dados a que tenham acesso.
- 5 A violação destes deveres está sujeita a procedimento disciplinar ou criminal, a exercer nos termos da lei, mediante participação da entidade titular ou administradora da base de dados ou do titular dos dados ou elementos protegidos ou, ainda, por iniciativa do Ministério Público.

Artigo 149.º -C

Regime de custas processuais

- 1 Os processos de execução fiscal cuja instauração, diligências e atos executivos sejam da responsabilidade de agente de execução estão sujeitos, na fase administrativa, com as necessárias adaptações, ao Regulamento das Custas dos Processos Tributários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 11 de fevereiro, e na fase judicial, bem como os seus incidentes, ao Regulamento das Custas Processuais.
- 2 -Os critérios de afetação e distribuição das custas processuais cobradas na fase administrativa e na fase judicial do processo de execução fiscal e seus incidentes, são definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da Justiça.»

2 - Alterações a outros diplomas

Em virtude das alterações acima propostas, torna-se também necessário alterar outros diplomas.

a) É o caso da Lei Geral Tributária, propondo a OSAE a alteração da redacção do artigo 103.º deste diploma, o qual ficaria com a seguinte redacção:

«Artigo 103.°

[...]

1 - O processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da administração tributária ou de agentes de execução nos atos que não tenham natureza jurisdicional.

2 - É garantido aos interessados o direito de reclamação para o juiz da execução fiscal das decisões e dos atos procedimentais e processuais praticados pelas entidades referidas no número anterior.»

b) É também o caso, como já foi referido, do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, que atribui competências ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P para a instauração e instrução do processo de execução de dívidas à segurança social.

Assim, propõe-se nova redacção para o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio:

«Artigo 7.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 -[...]

4 - As entidades referidas nos números anteriores podem, também celebrar protocolos com outras entidades ou profissionais com competência para a cobrança coerciva das dividas à segurança social.»

Efectivamente, os mesmos fundamentos que militaram em 2003 para consagrar um modelo desjudicializado de acção executiva, aperfeiçoado em 2008, através do reforço da posição do agente de execução, e a opção assumida em 2005 de proceder à tramitação do processo de execução fiscal nos serviços da administração tributária fundamentam, no contexto da aprovação da presente proposta de Lei, que se consagre, nos termos supra propostos, no CPPT, a atribuição da promoção e a prossecução do procedimento de execução fiscal [também] aos agentes de execução, aproveitando, ademais, a virtualidade de aumentar as garantias de efectiva isenção na condução do procedimento, que, no essencial da sua estrutura não difere substancialmente dos demais, sobretudo no que concerne aos que se destinam a obter o cumprimento de obrigações pecuniárias.

A independência do agente de execução é, desde logo, afirmada pela jurisprudência constitucional, que considera que as exigências que caracterizam a actividade dos agentes de execução são salvaguardadas pelas regras de deontologia profissional que os vinculam, constantes do seu Estatuto, [visando] como refere Miguel Teixeira de Sousa

⁹ Neste sentido Nuno Lumbrales, op. cit., p. 54.

"evitar (...) colocar em perigo a independência e a imparcialidade da sua actuação na execução". (...) são regras que demonstram, afinal, que o legislador pretendeu dignificar profissionalmente a actividade, garantindo-lhe independência face aos interesses que defende no processo¹⁰.

Com efeito, sem se pretender questionar a isenção e a imparcialidade da administração tributária neste contexto, suficientemente alicerçada no princípio da legalidade, que impõe que a mesma actue com vista à obtenção da prestação efectivamente devida, o que significa que o interesse do Estado na realização da justiça material se sobrepõe ao respectivo interesse enquanto credor¹¹, a atribuição aos agentes de execução de competência neste domínio significaria, no plano dos princípios, um assinalável reforço de imparcialidade e de objectividade, desde logo por força da posição de terceiro que ocupam, por diferirem dos chamados órgãos administrativos de julgamento ou de controlo e não pertencerem à mesma pessoa colectiva ou estrutura hierárquica do órgão emissor do acto em questão.

No plano dos factos significa, ademais, um acréscimo de eficiência, atenta a experiência avolumada na condução da acção executiva, a qual já superou a 15 anos.

Fundamentadas as propostas efectuadas no sentido de atribuir aos agentes de execução a competência para assegurar a cobrança coerciva de créditos abrangidos pelo processo de execução fiscal, orientaremos o presente parecer para a alteração preconizada para o n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99.

IV. Alargamento da competência para a cobrança coerciva de impostos e outros tributos administrados por autarquias locais

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a autonomia financeira das autarquias locais (cfr. artigo 238.°), que se traduz na possibilidade de, não só disporem de receitas tributárias, como também na faculdade de procederem à cobrança coerciva das dívidas por meio do processo de execução fiscal, previsto no CPPT, que agora se vem reformar.

Não é este o momento para dissertar sobre o âmbito e os pressupostos da execução fiscal nas autarquias locais, matéria sobre a qual escasseiam os estudos doutrinários, lacuna agravada pela escassíssima jurisprudência relativa à cobrança coerciva de tributos

¹⁰ Cfr. Acórdão n.º 199/2012, de 24 de Abril, relatado pelo Conselheiro Pamplona Oliveira, disponível in www.dgsi.pt.

¹¹ Cfr. Nuno Lumbrales, op. cit., sobretudo pp. 25 e seguintes.

autárquicos, seja através da execução fiscal, seja através do processo de execução comum¹².

Todavia, sempre diremos que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei Geral Tributária (LGT), os tributos compreendem os impostos e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas. Já os tributos locais são os elencados no artigo 14.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFAL)¹³, v.g. nas suas alíneas a), b) e c), constituindo receitas das autarquias locais.

Com efeito, além das receitas fiscais relativas aos impostos a que têm direito (IMI, IMT, IMV, derrama, etc.), os municípios dispõem de outras receitas tributárias, de entre as quais relevam as taxas e os preços e demais instrumentos de remuneração, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão directa pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais no que concerne, nomeadamente, às actividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais, gestão de resíduos sólidos, transportes colectivos de pessoas e mercadorias, distribuição de energia eléctrica em baixa tensão¹⁴.

Não obstante e no que às taxas e aos preços respeita, ainda que decorram de serviços que podem ser prestados pelas próprias autarquias locais, por empresas públicas municipais ou por empresas concessionárias, são receitas da titularidade dos municípios, conforme o estatuído no artigo 14.º alínea c) do RFAL, com remissão para os artigos 20.º (taxas) e 21.º (preços) do mesmo diploma legal¹⁵.

É neste contexto e em concretização do disposto nos artigos 238.º e 288.º, alínea n) da Constituição, que as autarquias locais dispõem de poderes tributários previstos no artigo 15.º do RFAL, de entre os quais se destacam a possibilidade de liquidação e cobrança, voluntária e coerciva, dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, a regular por diploma próprio.

¹² Sobre o tema v. Margarida Isabel da Costa Rodrigues, O Processo de Execução Fiscal nas Autarquias Locais, Coimbra, 2014, disponível para consulta em

https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/34871/1/O%20processo%20de%20execucao%20fiscal%20nas%20autarquias%20locais.pdf. V., ainda, o parecer n.º 79/2004, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, disponível para consulta em

http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/f1cdb56ced3fdd9f802568c0004061b6/05316e18300c27e480256ec50 04c5490.

¹³ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

¹⁴ Cfr. artigos 20.° e 21.° do RFAL.

¹⁵ Assim, Margarida da Costa Rodrigues, op. cit., p. 19.

Por outras palavras, um dos poderes tributários que assiste às autarquias locais é a possibilidade de cobrança coerciva de tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio, cobrança coerciva essa que, por força do estatuído no n.º 2 do artigo 12.º do RGTAL, seguirá a tramitação do processo de execução fiscal, regulado no CPPT.

Assim, em obediência à disciplina dos artigos 15.°, al. c), 20.° e 21.° do RFAL, artigo 12.°, n.° 2 e artigo 7.° do Decreto-Lei n.° 433/99 (que o projecto em apreço pretende alterar), decorre que os municípios têm poderes tributários para cobrarem coercitivamente as dívidas tributárias decorrentes das taxas municipais e dos preços das actividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos, que constituem tributos para efeitos da LGT, aplicando-se-lhes o CPPT, que regula o processo de execução fiscal. Já não poderão cobrar coercivamente, através do processo de execução fiscal, as dívidas não tributárias decorrentes de acto administrativo¹6 e compete ao Estado, e não aos municípios, a cobrança das receitas fiscais respeitantes a impostos municipais a que os mesmos tenham direito, por força do disposto no artigo 14.° do RFAL. Aos municípios pertencerá a titularidade da receita.

Por consequência, e em síntese, são susceptíveis de serem cobradas coercivamente pelos municípios, com recurso ao processo de execução fiscal regulado no CPPT, as dívidas decorrentes das receitas municipais tributárias com o referido alcance, sendo esse o âmbito objectivo do processo de execução fiscal (ou, de forma conceptualmente mais rigorosa "tributário") das autarquias locais.

Neste contexto, e sem maiores desenvolvimentos sobre o exercício destas competências pelas autarquias locais, importa referir que o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99 vem adaptar às autarquias locais o exercício das competências previstas no processo e procedimento tributário, decorrendo do respectivo n.º 1 que as competências relativas à cobrança coerciva dos tributos devidos às autarquias locais são por elas exercidas, através dos seus serviços tributários. Não intenta a norma precisar quais os órgãos ou serviços das autarquias locais que devem actuar como órgãos periféricos por a organização dos serviços autárquicos dever se estabelecida pelas respectivas assembleias de freguesia ou municipal, em obediência à autonomia organizatória, que se traduz num dos vectores em que se manifesta o princípio da autonomia.

E são estas competências que a proposta de alteração ao artigo 7.º n.º 4 vem permitir que sejam atribuídas [também] aos agentes de execução, mediante protocolo a celebrar

¹⁶ No mesmo sentido, Jorge Lopes de Sousa, *Código de Procedimento*, cit., vol. III, anotação 11 ao artigo 148.º, pp. 34 e 35.

com a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, o que merece o nosso aplauso.

Não obstante, a mera remissão para protocolo, desacompanhada da atribuição da promoção e a prossecução do procedimento de execução fiscal [também] aos agentes de execução, conforme referido *supra*, torna a disciplina que se pretende criar insuficiente e potenciadora de inúmeras dúvidas de interpretação quanto ao exercício das competências do CPPT, neste caso, pelo agente de execução.

Numa outra formulação, a possibilidade criada pelo preceito em referência, que exaltamos, carece, para se tornar efectiva, de adaptação aos agentes de execução das competências previstas no processo e procedimento tributário para efeitos de exigência do pagamento coercivo dos tributos administrados pelas autarquias locais e lhes sejam devidos.

Com efeito, verificada a situação prevista no n.º 4 do artigo 7.º alterado nos termos propostos, o protocolo não será a forma regulamentar e legalmente bastante para disciplinar aspectos como, por exemplo, a designação do agente de execução que será competente instaurar e tramitar o processo de execução fiscal, realizando os actos materialmente administrativos previstos no CPPT, ou para disciplinar, em concreto, o exercício dessa competência para o processamento e prática de actos não reservados a órgão jurisdicional nas execuções fiscais (artigo 151.º do CPPT), nem, tão pouco, para definir os honorários que eventualmente seja devidos ou a responsabilidade a que haja, porventura, lugar.

Nestes termos, e ainda que esta previsão mereça o nosso veemente acordo, por significar um primeiro passo para que as autarquias locais, com recurso a profissionais preparados e independentes, reforcem os meios para obterem, de forma eficiente, as receitas que lhes são devidas para cabal satisfação das despesas públicas que a prossecução das suas atribuições e o exercício das suas competências implicam, a suja plena exequibilidade está dependente da aprovação de legislação e regulamentação subsequente adaptada ao processo de cobrança coercitiva de impostos e outros tributos administrados pelas autarquias locais cuja competência seja cometida a agente de execução. Nestes termos, propõe-se que a redacção proposta para o n.º 4 do artigo 7.º em apreço seja alterada nos seguintes termos:

"(...)

4 - A competência para a cobrança coerciva de impostos e outros tributos administrados por autarquias locais pode ser atribuída à administração tributária mediante protocolo, ou aos agentes de execução mediante protocolo com a Ordem dos Solicitadores e Agentes

de Execução, sendo que, neste caso, as competências previstas nos n.ºs 1 e 2 são exercidas pelo agente de execução que vier a ser designado nos termos a definir em diploma próprio, que também regula, entre outros aspectos, o procedimento de identificação de bens penhoráveis através de consulta às bases de dados de acesso direto legalmente disponíveis e a tramitação em plataforma informática criada para o efeito."

V. Conclusões

- As execuções tributárias estão, hoje, detalhadamente reguladas pelo CPPT (artigos 148.º a 275.º), decorrendo os processos perante entidades administrativas, apenas sendo submetidos aos tribunais tributários previstos no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais quando sejam suscitadas questões de natureza jurisdicional, designadamente decisões de incidentes e embargos, de oposição, incluindo as que incidem sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos actos praticados pelos órgãos da execução fiscal (cfr. artigos 149.º e 151.º do CPPT).
- ✓ Afigura-se-nos muito oportuno que a presente Proposta de Lei de alteração do CPPT e do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro que aprovou o referido Código viesse estabelecer, em concretização, aliás, do disposto nos artigos 44.º n.º 3 e 49.º, n.º 3 do ETAF (reformado em 2015), que os actos relativos à instauração, instrução e demais actos executivos dirigidos ao fim da execução fiscal fossem praticados pelos agentes de execução, bem como os termos em que, sem prejuízo das competências dos órgãos da administração tributária, as entidades exequentes pudessem escolher que os actos executivos na execução fiscal fossem da responsabilidade dos agentes de execução, prevendo as condições de acesso às bases de dados indispensáveis à prática dos actos executivos aos mesmos, neste âmbito, atribuídos, consagrando regras de competência territorial e critérios de distribuição e afectação das execuções fiscais aos agentes de execução.
- ✓ Efectivamente, os mesmos fundamentos que militaram em 2003 para consagrar um modelo desjudicializado de acção executiva, aperfeiçoado em 2008, através do reforço da posição do agente de execução, e a opção assumida em 2005 de proceder à tramitação do processo de execução fiscal nos serviços da administração tributária fundamentam, no contexto da aprovação da presente proposta de Lei, que se consagre, no CPPT, a atribuição da promoção e a prossecução do procedimento de execução fiscal [também] aos agentes de

- execução, aproveitando, ademais, a virtualidade de aumentar as garantias de efectiva isenção na condução do procedimento, que, no essencial da sua estrutura não difere substancialmente dos demais, sobretudo no que concerne aos que se destinam a obter o cumprimento de obrigações pecuniárias.
- ✓ Por consequência, é nosso entendimento que, na presente proposta reformadora do regime jurídico em vigor se desaproveita um momento crucial para alargar o alcance da cobrança de créditos incluídos no âmbito da execução fiscal por agentes de execução, o que importa, no contexto de aprovação parlamentar da reforma em apreciação, ser revertidos.
- Por outro lado, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99 vem adaptar às autarquias locais o exercício das competências previstas no processo e procedimento tributário, decorrendo do respectivo n.º 1 que as competências relativas à cobrança coerciva dos tributos devidos às autarquias locais são por elas exercidas, através dos seus serviços tributários.
- ✓ E são estas competências que a proposta de alteração ao artigo 7.º n.º 4 vem
 permitir que sejam atribuídas [também] aos agentes de execução, mediante
 protocolo a celebrar com a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, o
 que merece o nosso aplauso.
- Não obstante, a mera remissão para protocolo, desacompanhada da atribuição da promoção e a prossecução do procedimento de execução fiscal [também] aos agentes de execução, conforme referido *supra*, torna a disciplina que se pretende criar insuficiente e potenciadora de inúmeras dúvidas de interpretação quanto ao exercício das competências do CPPT, neste caso, pelo agente de execução.
- Nestes termos, e ainda que esta previsão mereça o nosso veemente acordo, por significar um primeiro passo para que as autarquias locais, com recurso a profissionais preparados e independentes, reforcem os meios para obterem, de forma eficiente, as receitas que lhes são devidas para cabal satisfação das despesas públicas que a prossecução das suas atribuições e o exercício das suas competências implicam, a suja plena exequibilidade está dependente da aprovação de legislação e regulamentação subsequente adaptada ao processo de cobrança coercitiva de impostos e outros tributos administrados pelas autarquias locais cuja competência seja cometida a agente de execução, o que fundamenta a proposta de alteração que efectuamos para o referido n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99.

O conselho geral da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução