



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exm.o(a) Sr.(a)

Assembleia da República- Comissão 1.º CACDLG XIII

Ofício n.º 328245.18 de 13-11-2018 - DA n.º 15391/18
24-10-2018

V. Ref. 898/1.ª-CACDLG/2018

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

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias

Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos

Por determinação do Senhor Vice-Procurador-Geral da República, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o Parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a **Proposta de Lei n.º 149/XIII/4.ª (GOV) que Consagra a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial**, o qual mereceu a sua total concordância.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República


Carlos Adérito Teixeira

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º Único	618307
Entrada/Saída n.º	1103
Data:	14/11/2018



PARECER

[PROPOSTA DE LEI 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]

DELIMITAÇÃO

A Proposta de Lei procede à 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 [artigo 1.º].

As razões fundamentais, concretizadas na respetiva "exposição de motivos", reconduzem-se à afirmação da natureza tributária dos créditos em questão, à celeridade e eficácia da execução fiscal e ao "libertar" meios humanos e materiais que permitam 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 na ação executiva.

Para tanto, a arquitetura do projeto legislativo planeia a necessidade de operar alterações no ordenamento jurídico, em concreto nos **Códigos de Procedimento e de Processo Tributário** (artigo 148.º, com o aditamento de uma nova alínea, a c), ao n.º 2, tudo quanto ao âmbito da execução fiscal) e de **Processo Penal** (artigo 491.º, em matéria de execução da pena de multa) e ao **Regulamento das Custas Processuais** (artigos 26.º e 35.º, quanto à execução, e o aditamento de uma nova



regra, o artigo 26.º-A, a respeito da reclamação da nota discriminativa das custas de parte).

A Proposta de Lei inclui depois uma **norma transitória** (artigo 6.º), na qual se estabelece *até à entrada em vigor da portaria prevista no n.º 2 do artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais, na versão dada pela presente lei, a entrega da certidão de liquidação e da sentença transitada em julgada 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.*

Segue-se a **norma revogatória** (artigo 7.º), dirigida ao conteúdo da alínea b) do n.º 1 do artigo 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, e ao artigo 36.º do Regulamento das Custas Processuais.

Finalmente, o artigo 8.º, quanto **à entrada em vigor e respetivo âmbito de aplicação para os processos futuros**, estabelecendo-se que *as alterações efetuadas pela presente lei entram em vigor no prazo de 30 dias após a sua publicação, aplicando-se apenas às execuções que se iniciem a partir dessa data.*

*

ANÁLISE

A IDEIA FUNDAMENTAL

A ideia fundamental que se visa instituir merece a nossa integral concordância. E, para tanto, acrescentando-se à exposição de motivos uma razão que nos parece crucial, relacionada com a perda de competência do Ministério Público para promover as execuções por custas, multas processuais, multas criminais e coimas administrativas determinadas nos processos judiciais e contraordenacionais.



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 de os 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.

Refira-se que, há muito, quer no âmbito tributário, quer no âmbito administrativo, se tem entendido de modo pacífico, que a cobrança das custas liquidadas em processos tributários e administrativos, é executada pela Administração Tributária, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea g) do Código de Procedimento e de Processo Tributário (cf. Acórdão do Pleno da Seção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo de 08/06/2005, Processo n.º 0413/05 e ainda o Acórdão do Pleno da Seção do Contencioso Administrativo e Tributário do Supremo Tribunal Administrativo de 27/06/2007, no Processo n.º 01176/06).⁽¹⁾

Em termos de solução a legislar, parece-nos que do ponto de vista prático, se trata de solução que poderá efetivamente traduzir-se em maior eficácia do sistema. E, não haverá que olvidar que as execuções fiscais são, por natureza, processos jurisdicionais, com as inerentes garantias legalmente estabelecidas nas leis de processo.

Ainda assim não se deixará de assinalar uma diferença assinalável entre aquilo que consta da presente Proposta de Lei e o que constava do seu respetivo Projeto. Alarga-se agora o respetivo âmbito no sentido de se legitimar a Administração Tributária à execução das multas criminais, o que poderá suscitar alguma problemática em redor da respetiva natureza do próprio crédito.

⁽¹⁾ Ambos os arestos afirmam e reconhecem que (...) *a cobrança coerciva das custas relativas a processos tributários e administrativos, pendentes ou não àquela data, deve continuar a efetuar-se através do processo de execução fiscal, a instaurar pela Administração Tributária, com intervenção dos tribunais tributários nos casos previstos no referido art. 151.º do CPPT* – acórdãos integrais acessíveis em www.dgsi.pt.



Na verdade, se é certo que a execução fiscal é legalmente (artigo 103.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária) considerada como um processo de natureza judicial mas não é menos certo que só possui, de facto, essa natureza em casos específicos.

Isto é, 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.

Nos termos do artigo 149.º, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, considera-se *“órgão da execução fiscal o serviço da administração tributária”*, esclarecendo o artigo 150.º, que *“é competente para a execução fiscal a administração tributária...(que) a instauração e os actos da execução são praticados no órgão da administração tributária designado, mediante despacho, pelo dirigente máximo do serviço ..., (que) na falta de designação referida ... a instauração e os atos da execução são praticados no órgão periférico regional da área do domicílio ou sede do devedor. .. (e, por fim, que) o dirigente máximo do órgão periférico regional onde deva correr a execução fiscal pode delegar a competência na execução fiscal em qualquer órgão periférico local da sua área de competência territorial”*.

Com efeito, de harmonia com o disposto no artigo 151.º, do mesmo diploma, aos tribunais tributários só cabe decidir *“os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos actos praticados pelos órgãos da execução fiscal”*.

Por isso, será de partilhar da opinião de Carlos Paiva quando afirma que se lhe oferece *“algumas reticências que se continue a defender a atribuição de natureza judicial*



ao processo de execução fiscal, porquanto, a perspetiva que actualmente emerge deste processo, tantas vezes instaurado e findo, sem que aconteça qualquer intervenção judicial, leva a que, mais adequado seria, passar a entendê-lo como na realidade é, um processo administrativo".²

Aliás, acrescenta o mesmo jurista (pág. 137), *"a execução está concebida para ter um processamento simples e célere, sem paralelo com a execução comum, sendo notória a inexistência de um verdadeiro contraditório".*

Isto é, 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.

Em suma, serão técnicos tributários e não magistrados e oficiais de justiça que conduzirão o processo de cobrança coerciva da pena de multa. Porém, são estes e não aqueles que possuem os conhecimentos jurídicos que garantem os direitos de defesa do Executado/condenado. Portanto, o condenado poderá ficar neste processo numa posição processual mais vulnerável.

Vulnerabilidade reforçada porque é, ainda, necessário proceder-se a uma interpretação extensiva do n.º 2, do artigo 103.º, da Lei Geral Tributária, para garantir ao Executado/condenado o direito de reclamar quer de decisões como de abstenções vinculadas de agir.⁽³⁾

⁽²⁾ In "O processo de Execução Fiscal, Almedina 4ª edição, 2018, pág. 136.

⁽³⁾ Nesse sentido Diogo Leite Campos, Benjamim Rodrigues e Jorge Lopes de Sousa, a fls. 891, em anotação ao artigo 103.º, in Lei Geral Tributária, Comentada e Anota, Editora Encontro da Escrita, 4ª edição, 2012.



Portanto, será de questionar se a solução de entregar a execução da pena de multa a um órgão administrativo que atua sem fiscalização judicial oficiosa é a que melhor se coaduna com a consequência de que se o pagamento coercivo não tiver êxito a pena de multa é convertida em prisão subsidiária.

Podendo, igualmente, questionar-se em que termos se poderá fiscalizar se a Administração Tributária esgotou ou não as diligências com vista à cobrança coerciva, se as notificações ao Executado/condenado ocorreram em obediência à lei, se foram remetidas para a morada correta, e, fundamentalmente, como se processará a necessária articulação comunicacional entre o processo fiscal executivo e o processo criminal.

Na verdade, prevendo-se a remessa da certidão para cobrança coerciva da pena de multa para a Administração Tributária a Proposta de Lei é praticamente omissa sobre como decorre a articulação com o tribunal criminal, sabendo-se que atualmente a instância executiva corre por apenso e é tramitada pelos mesmos magistrados que tramitam o processo criminal.

Parece, pois, claro que essa articulação terá que existir porque haverá que decidir sobre a extinção da pena, a sua prescrição (não sendo de todo possível que seja a Administração Tributária quem tem competência para estas matérias) ou a sua conversão em prisão.

Além de que, durante o período de cobrança o processo penal ficará a aguardar o desfecho da instância executiva em ordem a que possa declarar a extinção da pena ou a sua posterior conversão em prisão subsidiária. Todos estes momentos processuais devem implicar, em nome da salvaguarda das garantias do condenado, que haja um dever especialmente consagrado na lei que determine que a



Administração Tributária comunique ao processo crime o estado das diligências que está a proceder, se obteve o pagamento e se deu por findas as suas diligências sem êxito.

Na verdade, a Proposta de Lei coloca ao mesmo nível:

- ✓ A execução de dívidas, *tout court*, cujo não pagamento (por impossibilidade de cobrança) não tem outra consequência que não seja aguardar-se pela alteração da situação económica do devedor - até aquela prescrever;
- ✓ E a execução de uma pena de multa cujo não cumprimento leva à privação da liberdade, ainda que a todo o tempo, o condenado possa proceder ao seu pagamento, total ou parcial, e do mesmo modo requerer a suspensão da execução da pena de prisão subsidiária (cf. artigos 491.º, n.º 3 e 491.º-A, ambos do Código de Processo Penal).

O direito à liberdade é um direito fundamental (artigo 27.º, da Constituição da República Portuguesa) e intimamente ligado à proteção da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º, da Lei Fundamental).

Consequentemente, parece-nos, que a atuação conducente (subjacente) à decisão de aplicação da pena de prisão subsidiária não pode decorrer, de todo, à revelia do controlo judicial. E mesmo que assim não se entenda, sempre há que concluir que a Proposta de Lei não cria mecanismos seguros e fiáveis de controlo e articulação com o processo penal, tal como se poderá perspetivar nas alterações que são promovidas ao artigo 491.º, do Código de Processo Penal, a que adiante regressaremos.

*

ANÁLISE PORMENORIZADA



A COMPETÊNCIA DA "ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA" E NÃO DA "AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA"

Ao n.º 2 do artigo 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário foi aditada a alínea c), segundo a qual os Tribunais Tributários passarão a ser competentes para as execuções de *«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.»*

Por análise comparativa com o conteúdo do projeto de proposta que nos havia sido disponibilizado, a dúvida anteriormente suscitada quanto ao respetivo âmbito está agora sanada, isto é, este novo regime de competência jurisdicional abrange também as multas enquanto pena pecuniária aplicada no processo criminal.

A revogação do conteúdo normativo da alínea b) do n.º 1 do artigo 148.º, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, constitui consequência inevitável face ao novo teor da alínea c), do n.º 2.

A coerência reclamada pela unidade do sistema implica necessariamente que, em simultâneo, se promovam alterações ao artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais, em conformidade com a atribuição de competência à Administração Tributária para promover a cobrança coerciva das custas, multas processuais e penais, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial.

Neste artigo 35.º, do Regulamento das Custas Processuais, quanto ao seu n.º 1, e embora se trate de mero pormenor, ainda assim parece-nos ser de sinalizar a incoerência legislativa de denominação quanto ao serviço da Administração Tributária que será competente para promover a cobrança coerciva. Com efeito, diz-se que *compete à Autoridade Tributária e Aduaneira, nos termos do Código de*



Procedimento e de Processo Tributário...aliás, em todo a Proposta de Lei é assim que é identificado o serviço da Administração Tributária para o efeito.

Não se olvidando que efetivamente será a Autoridade Tributária e Aduaneira, ainda assim, cremos que será de afirmar que não é desse modo que o serviço competente é intitulado no Código de Procedimento e de Processo Tributário. Veja-se todo o conteúdo desse diploma mas, para o que nos interesse em matéria de execução custas *lato sensu*, os artigos 10.º, n.º 1, alínea g) e, maior relevância, os artigos 149.º e 150.º, onde expressamente se refere que *é competente para a execução fiscal a administração tributária e a instauração e os atos da execução são praticados no órgão da administração tributária designado, mediante despacho, pelo dirigente máximo do serviço.*

Sugere-se, pois, a devida reflexão sobre se, ao invés de se apelidar Autoridade Tributária e Aduaneira, não deverá estabelecer apenas "Administração Tributária" ou "*compete ao órgão da Administração Tributária...*"

*

AS ALTERAÇÕES AO REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO "MERO CORREIO"?

O n.º 2 do artigo 35.º estabelece uma atuação funcional para o Ministério Público que, salvo o devido respeito, se traduz unicamente na prática de um ato material, destituído de conteúdo operante, de complexidade e, por isso, pouco ou nada compatível com o olhar qualificado de um magistrado. Na verdade, trata-se de atribuir ao Ministério Público uma competência de "mero correio eletrónico", ou seja, *a de promover a entrega à Autoridade Tributária e Aduaneira da certidão de liquidação juntamente com o título executivo para a instauração da futura execução fiscal.*



Diga-se que o próprio legislador é sensível à natureza essencialmente burocrática da competência estabelecida porquanto previu a possibilidade de tal incumbência ser delegada em oficial de justiça (n.º 2).

A nosso ver, e pelos motivos já sinalizados, parece-nos que a remessa da certidão de liquidação e do próprio título executivo deverá constituir um ato material, da exclusiva competência dos senhores oficiais de justiça. Até porque, com isso, se ganhará celeridade nesse mero ato formal de envio, que deverá constituir uma decorrência do trânsito ou da definitividade da decisão judicial ou da Autoridade Administrativa no âmbito do concreto procedimento. Ou seja, momentos processuais relevantes em que o próprio processo não está sob a titularidade do Ministério Público.

Incluir o Ministério Público e os seus serviços de apoio, neste circuito mais não é do que acrescentar uma tarefa inócua ao procedimento material e, com isso, um ganho de lentidão e perda de eficácia no início da própria ação executiva. Até porque, qualquer atuação de controlo sobre a viabilidade de dar início à ação executiva competirá sempre à Administração Tributária, enquanto única titular desse especial atribuição.

Sugere-se, em conformidade, que a redação do n.º 2 seja alterada no seguinte sentido: *2 - Compete à secretaria do Tribunal ou à Autoridade Administrativa competente, promover a entrega à Administração Tributária 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 ou definitiva que constitui título executivo quanto à totalidade das quantias aí discriminadas.*



Alterações que devem também, em consequência, determinar a alteração ao conteúdo da norma transitória, constante do artigo 6.º, da Proposta de Lei.

*

AS EXECUÇÕES DE DEVEDORES SEDIADOS NO ESTRANGEIRO: A MANUTENÇÃO DUMA SOLUÇÃO INEXEQUÍVEL

Maiores dificuldades suscita a manutenção do conteúdo normativo do n.º 3 do artigo 35.º, do Regulamento das Custas Processuais, face à atual redação prevista no seu n.º 8, isto é, a respeito da competência do Ministério Público para promover a execução por custas a devedores sedeados no estrangeiro. A norma é apenas alvo de uma breve de alteração semântica, na medida onde se lê hoje *direito comunitário*, passará a constar *direito europeu*.

As dificuldades, naturalmente, não têm que ver com a alteração proposta, porque acertada, mas antes com a subsistência da norma, tal como está, e não conferir solução a um problema de base quanto à sua exequibilidade, ou seja, *“a ineficácia extraterritorial do normativo”* em análise.⁽⁴⁾

Na verdade, o Ministério Público só tem competência para representar o Estado *lato sensu* nos Tribunais portugueses, e não nos Tribunais estrangeiros, e esse conclusão constitui interpretação oficial, conforme Parecer do Conselho Consultivo homologado pelo Primeiro-ministro em 14/01/1983, publicado no D.R. n.º 139, pág. 5083 a 20/06/83, publicado ainda no BMJ n.º 327, pág. 343, onde se concluiu expressamente *que não compete ao Ministério Público representar o Estado nos tribunais estrangeiros, uma vez que inexiste qualquer normativo que legitime o Ministério Público para estar em juízo em tribunais estrangeiros, não se olvidando que, cada país estrangeiro tem normativo próprio de reconhecimento do exercício da advocacia perante os seus tribunais.*

⁽⁴⁾ A expressão é da autoria de Salvador da Costa, in Regulamento das Custas Processuais Anotado, 2013, 2.ª edição, pág. 391.



Esta dificuldade, inultrapassável, mesmo perante o *direito europeu* (leia-se, Regulamento (CE) n.º 44/2001, de 22 de dezembro de 2000, relativo à Competência Judiciária, ao Reconhecimento e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial; Regulamento (CE) N.º 805/2004, de 21 de abril de 2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados e a Convenção de Haia Relativa ao Processo Civil, concluída na Haia, em 1 de março de 1954), deverá determinar uma séria reponderação sobre a manutenção desta solução por reporte direto à competência atribuída ao Ministério Público, o que equivale a dizer que se manterá vigente uma norma completamente ineficaz com expressa tradução na assunção de prejuízo efetivo para o Estado português em matéria de cobrança de receita.

Assim, e salvo melhor opinião, e enquanto não existirem mecanismos de cooperação judiciária internacional que permitam, nomeadamente, penhorar bens no estrangeiro apesar da execução correr termos num tribunal nacional ou, noutra via, permitir que Procuradorias de outros países possam representar o Estado português no estrangeiro, pensamos justificar-se o desenvolvimento pelo Ministério da Justiça – uma vez que as custas são receitas do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça – de mecanismos de instauração de execuções em países estrangeiros que poderiam passar pela utilização dos advogados que embaixadas e/ou consulados têm no estrangeiro para apoio à sua atividade, sem prejuízo da ponderação da vantagem em propor essa execução.

Solução que, no quadro legislativo em processo, em nome da própria coerência quanto à arquitetura do modelo a implementar, deveria também determinar que a competência que atualmente é atribuída ao Ministério Público passasse a ser assumida pela Administração Tributária, num quadro de atuação funcional completamente distinto daquele que passa pela atribuição a uma Magistratura autónoma.



Sugere-se, pois, a devida reflexão no sentido de ser eliminada a atribuição de competência ao Ministério Público para promover a execução por custas de devedores sedeados no estrangeiro.

Ainda assim, querer manter-se aquele dispositivo (pensando-se no futuro) então podemos sugerir, salvo melhor entendimento, que o conteúdo normativo do n.º 3, do artigo 35.º em projeto – relativo à execução de custas de devedores sediados no estrangeiro – não estando sujeita ao procedimento do n.º 1, do mesmo normativo, isto é, à competência da Administração Tributária para a cobrança coerciva, então a técnica legislativa correta deverá implicar que a solução adquira total autonomia de consagração, isto é, constituindo-se um novo artigo ao Regulamento das Custas Processuais.

*

AS DEMAIS ALTERAÇÕES AO REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS

As soluções preconizadas para os artigos 26.º, n.º 6 e 7, 35.º, n.ºs 4 e 5 e 26.º-A, do Regulamento das Custas Processuais, não nos suscitam particulares dúvidas, parecendo-nos apenas que a redação do n.º 6 do artigo 26.º, apesar de surgir como inovadora, é exatamente igual à redação da norma em vigor, inclusive quanto ao respetivo húmero de ordem do artigo em questão.

Refira-se, apenas, quanto ao proposto artigo 26.º-A, o n.º 1, ao fixar o prazo de 10 dias, está de acordo com a recente alteração ao Regulamento das Custas Processuais, em que a nota discriminativa e justificativa de custas de parte é apresentada em 10 dias (cf. artigo 25.º, n.º 1, *in fine*, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 86/2018, de 29 de outubro, cuja entrada em vigor se iniciou no dia seguinte, ou seja, dia 30 de outubro).



O n.º 2, do projetado artigo 26.º-A, por se tratar de uma futura disposição legal, afastará a anterior declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral. ⁽⁵⁾ A alteração, em si, poder-se-á afigurar como útil por necessária, aliás em coerência com a unidade do sistema, porquanto se reconduz à prática de um ato cujo ónus de alegação e apreciação pressupõe que atividade judiciária, e desse modo que a parte seja também ela responsável na iniciativa que adota.

Ainda assim, não se deixará de refletir a solução encontrada, numa perspetiva de diferente ponderação político-legislativa, isto é, tendo presente que estamos no domínio do direito fundamental de acesso à justiça, com expressa consagração constitucional.

O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA VERSUS CUSTAS JUDICIAIS

DO PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS “TOUT COURT”

Consta da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 149/XIII, que as custas processuais *“constituem-se ... como uma exigência tributária, de génese sinalagmática, normalmente decorrentes de solicitação do cidadão aos Tribunais”*.

Parece surgir, deste modo, como totalmente encerrada a discussão sobre se as custas judiciais não constituem um obstáculo à efetivação do direito fundamental de acesso à justiça e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, consagrado no artigo 20.º, da Constituição da República Portuguesa.

⁽⁵⁾ Inconstitucionalidade formal e orgânica, tal como se retira da decisão proferida no Acórdão de 06/06/2017, (...) a norma que determina que a «reclamação da nota justificativa está sujeita ao depósito da totalidade do valor da nota», constante do n.º 2, do artigo 33.º da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de abril, na redação dada pela Portaria n.º 82/2012, de 29 de março, por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, constante do artigo 165.º, n.º 1, alínea b), em conjugação com o n.º 1 do artigo 20.º, ambos da Constituição da República Portuguesa. - cf. <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170280.html>



Encontrando-se no catálogo dos direitos e deveres fundamentais, exige-se que o Estado assegure que ninguém possa ter dificuldade ou ficar impedido de exercer os seus direitos, em razão, designadamente, da insuficiência de meios económicos.

O acesso aos tribunais é um direito fundamental e proporcionar o mesmo e, conseqüentemente, assegurar um melhor exercício dos direitos, é uma responsabilidade do Estado.

E não tenhamos a ilusão de entender que a solução adequada, para o efetivo exercício de um direito constitucionalmente garantido, na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho (Regime de acesso ao direito e aos tribunais), no Regulamento da Lei do Acesso ao Direito (Portaria n.º 10/2008, de 03 de janeiro) ou na Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de agosto (que fixa os critérios de prova e de apreciação da insuficiência económica para a concessão da proteção jurídica).

É que o rendimento relevante para efeitos de proteção jurídica deixa sem proteção a comumente designada classe média, isto é, aquela que tem um património que é insuscetível de ser convertido em dinheiro líquido - que permita pagar as custas judiciais - e cujos bens materiais se encontram onerados encargos que estrangulam financeiramente o agregado familiar.

As famílias que contraíram um empréstimo bancário para aquisição de habitação (que, salienta-se, não pode ser rotulado como um luxo mas a efetivação de um direito fundamental consagrado no artigo 65.º, da Lei Fundamnetal) ou para aquisição de uma viatura (o que pode constituir a efetivação do direito à acessibilidade face à deficiente rede de transportes públicos fora dos grandes centros urbanos) encontrar-se-ão muitas vezes fora do âmbito de proteção daqueles diplomas - embora, de facto, não tenham condições objetivas para suportar pontualmente os custos de um processo judicial.



Apesar da centralidade da Proposta de Lei n.º 149/XIII ser a transferência da cobrança coerciva de custas, multas, etc., para a Administração Tributaria, a reflexão não devia deixar de contemplar as garantias de acesso ao direito e à justiça por parte de todos os cidadãos. ⁽⁶⁾

Em suma:

- ⇒ As custas judiciais, no limite (e admitindo que o Estado não possui recursos económicos para suportar, na totalidade, a efetividade deste direito fundamental), têm de ser suportados por quem recorre indevida ou injustificadamente ao tribunais;
- ⇒ O conceito de recurso indevido ou injustificado deve ser diferente do de “parte vencida” porque a deficiente técnica legislativa torna obscuro quem é o titular dos direitos – assim, o mero facto de a ação não merecer provimento não pressupõe que o “perdedor” não tivesse uma justa expectativa;

⁽⁶⁾ “A essencialidade do direito ao acesso à justiça e aos tribunais é evidente na medida em que é o instrumento para a concretização de outros direitos sendo por isso dever do Estado... O acesso ao direito e à justiça se assume como primeira garantia do exercício dos demais direitos. Embora seja um direito constitucionalmente consagrado, quando olhamos para a justiça portuguesa vemos que esta é, ainda, caracterizada por um discriminação social no efetivo acesso à justiça, prevalecendo bloqueios de natureza económica ... Os obstáculos económicos prendem-se com os custos, nomeadamente preparos e custas judiciais ... que tornam a justiça dispendiosa. Esta é, aliás, uma representação da justiça fortemente disseminada na sociedade, como indicam vários estudos. A título ilustrativo recorro aos resultados de dois inquéritos sobre o funcionamento dos tribunais em Portugal aplicados ao Centro de Estudos Sociais em 1993 e em 2001. Quando questionados sobre se o preço da justiça impede ou não o recurso aos tribunais, a grande maioria dos inquiridos (65,4%, em 1993 e 58,4%, em 2001) considerou que sim. De sublinhar que os custos da justiça vitimizam sobretudo, as classes populares, afastando-as dos tribunais e, conseqüentemente, da defesa dos seus direitos” – Madalena Duarte, “Acesso ao direito e à justiça: Condições prévias de participação dos movimentos sociais na arena legal”, in Oficina do CES n.º270, fevereiro de 2007, consultada em 1/11/2018 em <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/270/270.pdf>.



⇒ O regime de apoio deverá ser reformulado, tornando-se mais justo.

Assim, a solução proposta de redação ao artigo 26.º-A , n.º 2, do Regulamento das Custas Processuais - que exige que para se reclamar da nota justificativa seja necessário o depósito da totalidade do seu valor - não só poderá constituir uma limitação ao exercício do direito à reclamação, mas também à disponibilidade económica como se aumentam as despesas do Estado que terá de assegurar o procedimento do apoio judiciário para se aferir se o reclamante pode ser, ou não, isento deste depósito.

*

As alterações que são promovidas ao Regulamento das Custas Processuais justificam, no entanto, algumas questões que se deixam assinaladas para reflexão dos trabalhos legislativos a desenvolver, sempre numa perspetiva de contribuir para a própria bondade da melhor solução a legislar.

A PRÉVIA VERIFICAÇÃO DE BENS SUSCETÍVEIS DE PENHORA

Da redação do n.º 1 do artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais, parece resultar que a remessa de certidão à Administração Tributária ocorrerá de modo automático - sem que se proceda a quaisquer diligências prévias para saber da existência de bens suscetíveis de penhora.

Ora, a redação atualmente em vigor do artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento das Custas Processuais, dispõe que *“Não tendo sido possível obter-se o pagamento ... é entregue certidão da liquidação da conta de custas ao Ministério público, para efeitos executivos, **quando se conclua pela existência de bens penhoráveis**”* (o sublinhado e o destaque é da nossa lavra).

Isto é, só se extrai certidão quando se vai instaurar execução e tal só ocorre quando se apura - através de diligências sumárias - da suscetibilidade de existirem bens penhoráveis.



Esta exigência desaparece da atual redação da norma em projeto. O que habilita à enunciação da dúvida sobre se é isto mesmo que se pretende. A ser assim, em alternativa, duas constatações procedimentais ocorrerão:

- 1) A Administração Tributária ainda terá de fazer diligências antes da instauração da execução; *ou*
- 2) Todas as certidões darão origem a um processo executivo fiscal mesmo quando o devedor é indigente – o que, convenhamos, pode bloquear completamente a atividade da Administração Tributária.

*

O IMPACTO NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

Uma outra dimensão de análise, que nos parece deverá merecer a devida ponderação, tem que ver com as repercussões funcionais que as soluções consagradas na Proposta de Lei podem acarretar para os Tribunais Administrativos e Fiscais.

Com a Proposta de Lei n.º 149/XIII procede-se à transferência para a Administração Tributária da *“cobrança coerciva de custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial”* e de *“sanções pecuniárias fixadas em decisões administrativas, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações ou multas”*.

Estamos no âmbito das custas processuais de todos os tribunais (Família e Menores, Comuns, Trabalho, Execução de Penas, Comércio, Execuções, Concorrência, etc.).

Mas também se transfere a cobrança coerciva das coimas de todas as entidades públicas – pensemos nas execuções do Tribunal da Concorrência, das execuções das



coimas da ACT que correm nos Tribunais de Trabalho, das coimas estradais pendentes nos Juízos criminais, etc.

Estamos a referir-mo-nos a um universo muito vasto, de milhares de procedimentos executivos que irão nascer na Administração Tributária.

Se o Governo faz a presente proposta é porque, certamente, sabe que a Administração Tributária possui os necessários recursos humanos e técnicos para o desenvolvimento deste serviço (o que poderá suscitar alguma hesitação face publicidade da prescrição de impostos por incapacidade de cobrança fiscal).

Porém, a dúvida (maior) que se poderá colocar é se o Governo ponderou que há atos que no processo de execução fiscal são da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais. É que a execução fiscal não se esgota na Administração Tributária - não se inicia e termina nas Repartições de Finanças porque, designadamente, as reclamações dos atos materialmente administrativos, a oposição e a graduação e verificação de créditos são da competência dos tribunais administrativos e fiscais.

Ora, no passado dia 15 de outubro, o Governo criou, através do Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro, equipas de recuperação de pendências em vários tribunais administrativos e fiscais, ficando expresso na exposição de motivos que: *"A análise dos dados disponíveis confirma um crescimento da litigância registada na jurisdição administrativa e fiscal, ao qual está associado um aumento dos tempos de resposta dos tribunais e, conseqüentemente, uma tendência para a acumulação de pendências. Ademais, e apesar de todos os esforços empreendidos, verifica-se a existência de processos entrados há muito, os quais devido a vários fatores, em que avulta a complexidade, têm visto a sua resolução protelada"*.



O que ali se afirma é justamente o que poderá estar em causa, no sentido do respetivo agravamento, em termos de causas para o próprio adequado funcionamento da jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

*

AS ALTERAÇÕES AO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Em matéria diretamente relacionada com a execução da pena de multa, a Proposta de Lei promove alterações ao artigo 491.º, do Código de Processo Penal. Modificações que, na respetiva essência, visam eliminar uma análise casuística sobre a viabilidade da execução patrimonial da pena de multa.

O atual artigo 491.º postula:

- 1 - Findo o prazo de pagamento da multa ou de alguma das suas prestações sem que o pagamento esteja efetuado, procede-se à execução patrimonial.
- 2 - Tendo o condenado bens suficientes e desembaraçados de que o tribunal tenha conhecimento ou que ele indique no prazo de pagamento, o Ministério Público promove logo a execução, que segue os termos da execução por custas.
- 3 - A decisão sobre a suspensão da execução da prisão subsidiária é precedida de parecer do Ministério Público, quando este não tenha sido o requerente.

Mantendo intocável o n.º 3, quanto à possibilidade da prisão subsidiária ser alvo de suspensão de execução, a Proposta altera os dois primeiros números para:

- 1 - Findo o prazo de pagamento da multa ou de alguma das suas prestações sem que o pagamento esteja efetuado, procede-se à cobrança coerciva, que segue os termos da execução por custas.*
- 2 - Se não houver lugar ao pagamento coercivo da multa, é dado imediato conhecimento ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 469.º, e do artigo 49.º do Código Penal.*



Ou seja, retira-se da equação normativa a verificação se *o condenado possui bens suficientes e desembaraçados*. Esta previsão, de expressa obrigatoriedade para a conversão da pena de multa em prisão subsidiária, na perspetiva da Proposta, deixa de ser necessária e com isso as consequências práticas determinarão que, de imediato, o Tribunal tenha que comunicar à Administração Tributária o não pagamento atempado da pena de multa para conferir início à instância coerciva de execução.

Mesmo naquelas situações em que o processo penal oferece garantias seguras e absolutas de que o avançar para a execução se traduzirá num ato inútil e meramente dilatatório para a execução da pena de prisão subsidiária. A ser letra de lei, o sistema corre sérios riscos de entorpecer a eficácia da sanção criminal e com isso desvirtuar os próprios fins das penas, prejudicando-os, quer a perspetiva da prevenção geral, quer especial.

Com base no que se deixou dito e não se vislumbrando quaisquer vantagens na eliminação daquele segmento legal, cremos que se deverá manter a redação atual, sugerindo-se para o artigo 491.º, uma redação alternativa condizente com a ideia fundamental da reforma que se pretende operar.

A sugestão contemplará ainda um segmento normativo que vincule a Administração Tributária à devida articulação comunicacional com o Tribunal criminal, justamente pelas razões que *supra* enunciamos.

Assim,

1 - Findo o prazo de pagamento da multa ou de alguma das suas prestações sem que o pagamento esteja efetuado, procede-se à execução patrimonial, que segue os termos da execução



por custas, salvo nas situações em que se demonstre que o condenado não possui bens suficientes e desembaraçados de que o Tribunal tenha conhecimento ou que ele indique no prazo de pagamento.

2 - Se não houver lugar ao pagamento coercivo da multa, é dado imediato conhecimento ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 469.º, e do artigo 49.º do Código Penal, devendo a Administração Tributária comunicar as razões pelas quais não foi possível proceder à cobrança coerciva.

3 - Se houver lugar ao pagamento coercivo da multa, é dado imediato conhecimento ao Ministério Público para promover pela extinção da pena.

4 - (anterior n.º 3).

*

ALTERAÇÕES PROMOVER E QUE NÃO SÃO CONTEMPLADAS NA PROPOSTA DE LEI

Além das que já foram alvo de análise, a Proposta de Lei não contempla outras mudanças na ordem jurídica. Parece-nos, no entanto, em nome da coerência do modelo que se visa instituir, que se deverá refletir sobre a necessidade de se fazerem outras, identificando-se, sem pretensão de exaustão ou plenitude da sinalização, as seguintes:

a) Ao artigo 469.º, do Código de Processo Penal, no sentido de passar a constar:

Compete ao Ministério Público promover a execução das penas e das medidas de segurança e, bem assim, a execução ~~por custas~~ da indemnização e mais quantias devidas ao Estado ou a pessoas que lhe incumba representar judicialmente;

b) Pela revogação do artigo 57.º, do Código de Processo Civil, que atualmente

estipula: Compete ao Ministério Público promover a execução por custas e multas judiciais impostas em qualquer processo ou, caso assim se entenda, pela alteração que a competência pertence à Administração Tributária;

c) Alteração aos artigos 87.º e 88.º, do Código de Processo Civil, quanto às regras de competência territorial do Tribunal para as execuções por



custas, multas e indemnizações e ainda as que são derivadas de condenação em tribunais superiores, sugerindo-se: “Para a execução por custas, por multas ou pelas indemnizações referidas no artigo 542.º e preceitos análogos, a competência afere-se nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário” e “Quando a condenação em custas, multa ou indemnização tiver sido proferida na Relação ou no Supremo Tribunal de Justiça, a execução corre de acordo com as regras definidas no Código de Procedimento e de Processo Tributário”, respetivamente.

d) Alteração ao artigo artigo 12.º, Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, que regula o regime de custas no Tribunal Constitucional, sugerindo-se:

1 - Decorrido o prazo de pagamento das custas ou multas sem a sua realização ou sem que ele tenha sido possível nos termos do artigo anterior, é entregue certidão ao Administração Tributária, para fins executivos.

2 - A execução é instaurada com base na certidão a que se refere o número anterior.

3 - A Administração Tributária onde correu a execução deve remeter imediatamente ao Tribunal Constitucional, por cheque emitido à ordem deste, o valor correspondente às custas ou multas cobradas.

e) À revogação da alínea n) do artigo 141.º, do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, o qual atribui ao Ministério Público competência para instaurar a execução por custas;

f) Alterações ao artigo 89.º, do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro), sugerindo-se a seguinte redação:

1 - O não pagamento em conformidade com o disposto no artigo anterior dará lugar à execução, que será promovida, de acordo com as regras estabelecidas no Código de Procedimento e de Processo Tributário.



2 - A execução é promovida pela Administração Tributária, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Procedimento e de Processo Tributária sobre a execução da multa.

3 - Quando a execução tiver por base uma decisão da autoridade administrativa, esta remeterá os autos à Administração Tributária competente para promover a execução.

4 - O disposto neste artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às sanções acessórias, salvo quanto aos termos da execução, aos quais é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal.

Sugerindo-se, finalmente, e tendo em linha de conta todo o conjunto normativo especial em matéria de contraordenações, suscetível de bulir com as alterações de base, que seja criada uma norma de carácter geral na Proposta de Lei que determine que são revogadas todas as normas que, em sede de execução de coimas e custas, contrariem o disposto quanto à competência para execução por parte da Administração Tributária.

*

**CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS COM REFLEXO NO MÉRITO DA INICIATIVA E OUTRAS A RESPEITO DO
MODELO VIGENTE**

A TAXA DE JUSTIÇA INICIAL PAGA PELO AUTOR: UM MODELO A REFLETIR

Como já referido, a matéria das custas judiciais reveste carácter fundamental do ponto de vista da concretização do acesso à justiça e aos tribunais por parte dos cidadãos. O fim das restituições pelo cofre geral dos tribunais passando as taxas de justiça a ser pagas pelo vencedor e a ser suportadas pelo vencido, a título de custas de partes, foi mais um “pequeno passo” no regulamento das custas e “e um salto gigantesco” na inacessibilidade aos tribunais – exigindo-se, de quem quer obter justiça, o pagamento, antecipado das importâncias devidas pelo custo do processo.



O exercício de uma cidadania ativa, fundamento de um Estado Democrático, fica paradoxalmente ligada à situação económica do cidadão que quer fazer valer os seus direitos em tribunal, isto é, do cidadão que pretende Justiça.

*

O PAGAMENTO DAS CUSTAS JUDICIAIS PELO ESTADO

A reforma das custas ocorrida neste século teve como princípio a sujeição de todos os sujeitos processuais ao pagamento de custas judiciais, incluindo o Estado e as demais entidades públicas.

Se for realizado um estudo sobre a eficácia e dispêndio que esta medida acarreta para o Estado Administração, os resultados alcançados poderão conluir que o resultado foi extremamente negativo.

Por um lado, o Estado Administração viu muitas ações, recursos, reclamações, impugnações, etc., que não foram instauradas ou interpostas por a taxa de justiça não ter sido paga atempadamente.

Por outro lado, a ponderação entre o valor da taxa a pagar e a quantia que se pretendia ver reconhecida também “desmotiva” o Estado Administração a agir.

Por último, o Estado teve uma despesa acrescida – as custas de parte. Cada reclamação de créditos (no processo executivo e no CIRE), cada verificação ulterior de créditos (ao abrigo do CIRE), cada recurso, cada oposição, etc, dá origem ao pagamento de taxa de justiça (e a todo um expediente que se desenrola entre o Ministério Público e a Administração Tributária para obter o DUC e, mais tarde, à elaboração da nota discriminativa das custas de parte - que tem de ser comunicada a todos os devedores, com as inerentes despesas de correio, e reclamada no processo judicial – em suma toda a máquina judiciária a trabalhar para tal fim.

Assim, se se pretende de facto agilizar todo o sistema devemos começar por ponderar pelo reconhecimento de dispensar o Estado de pagar custas e, nomeadamente, a própria Administração Tributária.



Por tudo o exposto, talvez fosse este o momento adequado para reponderar o pagamento de custas pelo Estado Português, quando litiga nas vestes de Estado Administração.

*

(Parecer elaborado pelo assessor do Gabinete da Procuradora-Geral da República, Miguel Ângelo Carmo e pela vogal do Conselho Superior do Ministério Público, Alexandra Chícharo das Neves)