

Projeto de Lei n.º 486/XV/1.ª (CH)

Altera o Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo DL n.º 34/2008, de 26/02, no sentido de isentar de custas os funcionários públicos, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas

Data de admissão: 17 de janeiro de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

Com a iniciativa em análise, os proponentes pretendem alterar o [Regulamento das Custas Processuais](#), em particular a parte respeitante às situações de isenção de custas.

Começando por contextualizar o âmbito e os objetivos do [Regulamento de Custas Processuais](#), e em particular o alcance do sistema de isenção de custas, distinguindo entre isenções objetivas e subjetivas, os proponentes dão destaque à regra que isenta de custas os agentes das forças e serviços de segurança em processo penal, quando se trate de ofensa sofrida no exercício das suas funções ou por causa delas.

Entendem os proponentes que esta isenção é razoável, mas de alcance limitado, lembrando que há outras categorias de funcionários públicos sujeitas a ofensas, em virtude do desempenho das suas funções, lembrando diversos casos de ofensas sofridas por funcionários públicos não pertencentes às forças de segurança.

Advogam por isso que a isenção de custas aplicável aos agentes das forças e serviços de segurança deve ser aplicada a todos os funcionários públicos, quando estes intervenham em processo penal, por ofensa sofrida no exercício das suas funções ou por causa das mesmas.

O projeto de lei em análise contém três artigos: o primeiro, explicitando o seu objeto; o segundo, contendo a alteração proposta ao [Regulamento das Custas Processuais](#), que consiste na alteração da redação da alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º de «Os agentes das forças e serviços de segurança, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas» para «Os agentes das forças e serviços de segurança, **ou quaisquer outros funcionários públicos ou que estejam a exercer funções de interesse público**, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas»; e o terceiro e último, respeitante à entrada em vigor da lei.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 12 de janeiro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 17 de janeiro de 2023 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 18 de janeiro de 2023.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)² contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa em apreço refere o número de ordem da alteração introduzida ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado como anexo III do Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, e elenca as anteriores alterações. Através da consulta do [Diário da República Eletrónico](#) verifica-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a décima oitava alteração ao Regulamento das Custas Processuais, e não a vigésima primeira. Efetivamente, o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.³

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

³ Neste sentido, verificamos que o autor da iniciativa elenca duas vezes a segunda alteração ocorrida, através do Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de agosto.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «após a aprovação do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#), por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

A iniciativa propõe a alteração da alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais para «os agentes das forças e serviços de segurança, ou quaisquer outros funcionários públicos ou que estejam a exercer funções de interesse público, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas». Em caso de aprovação da presente iniciativa, colocamos à ponderação a eliminação da expressão «agentes das forças e serviços de segurança» deste preceito, tendo em conta que as referidas entidades se encontram abrangidas pela menção a funcionários públicos ou quaisquer outras pessoas que estejam a exercer funções de interesse público.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição da República Portuguesa](#)⁴ consagra, no [artigo 20.º](#), o princípio do acesso ao direito.

De facto, dispõe o n.º 1 da referida norma, que «a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos».

Referem, a este propósito, Jorge Miranda e Rui Medeiros que «o artigo 20.º, n.º 1, estabelece que **a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos**. a) O legislador, sem prejuízo do espaço de conformação de que dispõe nesta matéria, está constitucionalmente vinculado a consagrar soluções legislativas que, através de um **sistema de apoio judiciário**, garantam a todos um efetivo direito de acesso, não apenas ao direito, mas também aos tribunais (...). d) Em contrapartida, a Constituição **não consagra, no artigo 20.º, um direito de acesso ao direito e aos tribunais gratuito ou tendencialmente gratuito**, sendo constitucionalmente justificado o estabelecimento da exigência de uma contrapartida pela prestação dos serviços de administração da justiça (...)»⁵. Perfilham ainda os mesmos autores o entendimento que «ressalvadas as situações de insuficiência de meios económicos, **o legislador goza de ampla liberdade na fixação do montante das custas** (...), na exigência do pagamento de cópias das peças processuais (...) e no estabelecimento de isenções (...). a) A lei não pode, no entanto, adoptar soluções de tal modo onerosas que, na prática, impeçam o cidadão médio de aceder à justiça. Ou seja, salvaguardada a protecção jurídica para os mais carenciados, as custas não devem ser incomportáveis em face da capacidade contributiva do cidadão médio, não sendo constitucionalmente admissível a adopção de soluções em matéria de custas que, designadamente nos casos de maior incerteza sobre o resultado do processo, inibam os interessados de aceder à justiça.»⁶

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 25/01/2023.

⁵ MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. 427-428 p.

⁶ MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. 430 p.

O [Regulamento das Custas Judiciais](#)⁷ (de ora em diante designado apenas por [Regulamento](#)) foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, e fixa as custas a que todos os processos que correm termos nos tribunais judiciais, nos tribunais administrativos e fiscais e no balcão nacional de injunções estão sujeitos ([artigo 2.º](#)).

O [artigo 1.º](#) do Regulamento estabelece a regra geral de que «todos os processos estão sujeitos a custas, nos termos fixados pelo presente Regulamento», sendo que se considera «como processo autónomo cada ação, execução, incidente, procedimento cautelar ou recurso, corram ou não por apenso, desde que o mesmo possa dar origem a uma tributação própria.»

O [artigo 4.º](#) prevê um regime de isenção subjetiva (n.º 1) e objetiva (n.º 2) de custas. Entre as isenções objetivas incluem-se, nomeadamente, «as remições obrigatórias de pensões» [n.º 2, alínea a)] ou «os processos de liquidação e partilha de bens de instituições de previdência social e associações sindicais e de classe» [n.º 2, alínea d)]. Já nas isenções subjetivas, estão incluídos alguns indivíduos ou entidades que exercem funções públicas, como sejam:

- «o Ministério Público nos processos em que age em nome próprio na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei» [n.º 1, alínea a)];
- «os magistrados e os vogais do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público ou do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que não sejam magistrados, em quaisquer ações em que sejam parte por via do exercício das suas funções [n.º 1, alínea c)];
- «os membros do Governo, os eleitos locais, os diretores-gerais, os secretários-gerais, os inspetores-gerais e equiparados para todos os efeitos legais e os demais dirigentes e funcionários, agentes e trabalhadores do Estado, bem como os responsáveis das estruturas de missão, das comissões, grupos de trabalho e de projeto a que se refere o artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, qualquer que seja a forma do processo, quando pessoalmente demandados em virtude do exercício das suas funções [n.º 1, alínea d)]; ou
- «os agentes das forças e serviços de segurança, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas [n.º 1, alínea m)].

⁷ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 25/01/2023.

Acrescenta-se no n.º 3 da norma que, «nos casos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1, a parte isenta fica obrigada ao pagamento de custas quando se conclua que os atos não foram praticados em virtude do exercício das suas funções ou quando tenha atuado dolosamente ou com culpa grave.»

A isenção de custas os agentes das forças e serviços de segurança, em processo penal por ofensa sofrida no exercício das suas funções, ou por causa delas, foi introduzida no Regulamento pela [Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro](#), a qual teve origem na Proposta de Lei n.º 29/XII/1. Em concreto, esta isenção foi objeto da [proposta de alteração](#)⁸ à referida proposta de lei, entregue conjuntamente pelos grupos parlamentares do PSD e do CDS-PP. Sobre a matéria, referiu em plenário, na discussão na generalidade de 9 de dezembro de 2011, a então Senhora Deputada Teresa Anjinho, do Grupo Parlamentar do CDS-PP: «Gostaria apenas de tecer duas considerações sobre a matéria de isenção de custas. Registo a preocupação social do Governo nesta matéria, mas gostaria de referir que, perante a manifesta intenção do Governo de reabilitar as forças e serviços de segurança, que sofreram tanta desmotivação nos últimos anos, bem como os preocupantes níveis de criminalidade, em particular na vertente dos crimes violentos, que, cada vez mais, colocam estes homens e mulheres em situações ostensivas de risco na defesa de todos, seria uma medida importante consagrar uma possível isenção de custas para os processos-crime intentados por membros das forças e serviços de segurança, em razão de condutas de que tenham sido vítimas no exercício das funções.»⁹

Acresce que, conforme resulta do [Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 22 de outubro de 2015, referente ao processo n.º 162/12.4GAALJ.L2-9](#)¹⁰: «No âmbito de um processo penal em que a isenção subjectiva prevista na citada al. m), do n.º 1, do art. 4.º, do RCP, não está condicionada ao conteúdo da decisão final, contrariamente ao que acontece com as isenções previstas nos n.ºs 3,4,5,6 e 7 do mesmo preceito, as quais poderão ficar sem efeito consoante o resultado do processo.»

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

⁸ Texto disponível no sítio da Internet da Assembleia da República. Consultas efetuadas a 25/01/2023.

⁹ [DAR I série 48, XII/1, 2011-12-10, pág. 29.](#)

¹⁰ Acórdão disponível na página das Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. Consultas efetuadas a 25/01/2023.

▪ Âmbito internacional

Países analisados

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Espanha.

ESPANHA

Em Espanha, a regulação das taxas de justiça encontra-se nos seguintes diplomas:

- [Ley 10/2012 de 20 de noviembre](#)¹¹, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y ciencias forenses;
- [Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero](#), por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita;
- [Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero](#), de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Ficam assim isentos de pagamentos das mesmas, nos termos do artículo 4 do [Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero](#) (que introduziu alterações ao [artículo 4](#) da [Ley 10/2012 de 20 de noviembre](#), as seguintes:

- As pessoas singulares;
- As pessoas coletivas a quem tenha sido reconhecido o direito a assistência jurídica gratuita, certificando que reúnem os requisitos para a mesma nos termos da sua regulamentação;
- O Ministério Público;
- A Administração Geral do Estado, as das Comunidades Autónomas, as entidades locais e os organismos públicos dependentes de todas elas;
- As Cortes Gerais e as Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas.

¹¹ Diploma retirado do portal oficial Boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 19/01/2023.

Sendo a gestão do pagamento da mesma da responsabilidade do Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (*artículos 8 e 9*).

Das pesquisas efetuadas, não foi encontrada qualquer disposição relativa aos funcionários públicos e forças policiais.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), constata-se que na presente legislatura, com a matéria conexa com a da iniciativa em análise, está pendente a seguinte iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 458/XV/1.ª \(BE\)](#) - Altera o Regulamento das Custas Processuais (Alteração ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que aprova o Regulamento das Custas Processuais), que baixou para distribuição inicial na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 3 de janeiro de 2023.

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

Compulsada a mesma base de dados, não foram localizadas, na legislatura passada, iniciativas ou petições, conexas com a matéria em análise na presente iniciativa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 18 de janeiro de 2023, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Os contributos que entretanto vierem a ser recebidos poderão ser consultados na [página da iniciativa](#).

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

Projeto de Lei n.º 486/XV/1.ª (CH)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

▪ Impacto orçamental

A iniciativa em análise poderá implicar uma diminuição das receitas do Estado, uma vez que preconiza o aumento do número de situações abrangidas por uma isenção objetiva de custas processuais. Contudo, e uma vez que as receitas provenientes da sua cobrança estão sujeitas a variações, dependentes do número de processos tramitados, a informação disponível não permite quantificar essa previsível diminuição.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS ; DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA - **Custas processuais** [Em linha] : **guia prático**. 4ª ed. atualizada em janeiro de 2017, de acordo com a Lei nº 42/2016, de 28/12 - OE/2017. Lisboa : CEJ, 2016. [Consult. 25 jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142259&img=30339&save=true>>.

Resumo: «O objeto do presente trabalho é o tratamento das custas processuais nas vertentes da decisão e da conseqüente realização prática. Os destinatários são por isso os magistrados e os funcionários judiciais.

A sua justificação revela-se na importância, transversalidade e vastidão da matéria tratada, a par da constatação da residual atenção e estudo que tradicionalmente lhe é dispensada.

É o resultado da conjugação de vontades do Centro de Estudos Judiciários e da Direção Geral da Administração da Justiça de superar dificuldades, ousando propor soluções refletidas e ponderadas, contribuindo para o caminho da uniformização, coerência e unidade na realização dos atos e harmonia das decisões.»

A presente obra contempla um capítulo dedicado às isenções das custas processuais onde são analisados os seguintes tópicos: as isenções; as isenções subjetivas; as isenções objetivas.

ROCHA, Cláudia Rodrigues - **O preço da justiça : as taxas na justiça sob uma perspetiva jurídico-tributária**. Coimbra : Almedina, 2022. 399 p. ISBN 978-989-40-0698-5. Cota: 12.21 - 387/2022.

Resumo: «O estudo da taxa de justiça e de outras prestações devidas no tradicional esquema de resolução de litígios tem subalternizado a sua ligação aos cosmos do Direito tributário. Urge uma análise sob uma perspetiva jurídico-tributária, desde logo, porque é essencial para se apurar os critérios adequados a uma justa repartição dos encargos públicos e à proteção dos sujeitos passivos.

Com a presente obra, procura-se contribuir para colmatar a insuficiência desse tratamento, abordando a sua natureza jurídico-tributária, procedendo à distinção de figuras afins, sobrevoando os princípios conformadores, escrutinando a sua base tributável, apelando ao princípio da equivalência e analisando a taxa de justiça sob o tradicional esquema da relação jurídica, convidando à reflexão sobre diversas questões.»