

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 516/23.0T9OLH.E1

Relator: FÁTIMA BERNARDES

Sessão: 09 Janeiro 2024

Votação: MAIORIA COM * VOT VENC

EXECUÇÃO DE COIMAS E CUSTAS

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAL

IRRECORRIBILIDADE

Sumário

Não é recorável o despacho judicial que declara a incompetência do Tribunal, em razão da matéria, para apreciar a execução por coima instaurada pelo Ministério Público - tendo-se considerado caber essa competência à Autoridade Tributária -, decretando a absolvição do executado da instância.

Texto Integral

Acordam, em conferência, na Secção Criminal do Tribunal da Relação de Évora:

1. RELATÓRIO

No Tribunal Judicial da Comarca de Faro – Juízo de Competência Genérica de Olhão – Juiz 2, foi instaurada, pelo Ministério Público, execução por coima, no montante de €500,00 (quinhentos euros) e custas, contra (.....), tendo, por despacho proferido em 12/07/2023, a Exm.^a Juiz daquele Juízo declarado a incompetência absoluta, em razão da matéria, do tribunal, para conhecer da execução e, em consequência, absolvido a executada da instância, nos termos do disposto nos artigos 65º, 97º, 98º, 99º e 577º, al. a), todos do CPC, por entender que compete à Autoridade Tributária promover a execução, atento o estatuído no artigo 35º do Regulamento das Custas Processuais, na redação dada pela Lei n.º 27/2019, de 28 de março.

1.2. O Ministério Público vem recorrer de tal despacho, extraído da motivação de recurso apresentada, as seguintes conclusões:

«1) O Ministério Público promoveu a execução da coima e custas da entidade administrativa, por não terem sido voluntariamente liquidados os valores em dívida por parte do executado.

- 2) Para o efeito, o Ministério Público submeteu requerimento executivo que deu origem aos presentes autos.
- 3) Pelo despacho recorrido, o Tribunal *a quo* decidiu que é absolutamente incompetente em razão da matéria para apreciar a presente acção executiva, considerando que tal competência recai sobre a AT.
- 4) O legislador não alterou o disposto nos artigos 61.º, 88.º e 89.º, do RCP, mantendo-se a competência para a execução da coima administrativa não paga junto dos Tribunais.
- 5) Perante a actual redacção do artigo 35.º, do RCP, apenas se considera admissível que a AT tenha competência para a execução das custas da entidade administrativa. No que respeita à coima, o legislador não atribuiu essa competência à Autoridade Tributária.
- 6) Ao julgar que é absolutamente incompetente em razão da matéria para apreciar a acção executiva que deu origem aos presentes autos, com o devido respeito por opinião contrária, o tribunal *a quo* violou o disposto nos artigos 61.º, 88.º, e 89.º, do RGCO, 35.º, do RCP, e 64.º, do CPC, por força do disposto no artigo 4.º, do CPP.
- 7) Numa interpretação conforme com o disposto nos artigos antecedentes e demais disposições legais aplicáveis, consideramos que o tribunal recorrido nunca se poderia declarar materialmente incompetente para proceder à execução da coima, por se verificar que o Juízo de Competência Genérica de Olhão, do Tribunal Judicial da Comarca de Faro, é territorialmente e materialmente para apreciar a presente acção executiva, devendo os autos prosseguir os seus ulteriores termos.
- 8) Deve, assim, ser dado provimento ao presente recurso, revogando-se a decisão recorrida, determinando-se, conseqüentemente, que prossiga a presente execução relativamente à coima aplicada pela entidade administrativa e, eventualmente, relativamente às custas aplicadas pela entidade administrativa, caso se entenda que o Tribunal recorrido é igualmente competente para a sua execução.

Vossas Ex.ªs, porém, decidirão como for de JUSTIÇA!»

1.3. O recurso foi regularmente admitido, tendo a Exm.ª Juiz *a quo* proferido despacho de sustentação, mantendo o despacho recorrido.

1.4. Subidos os autos a esta Relação, o Exm.º Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer do seguinte teor:

«Aderimos à fundada argumentação do Ministério Público junto da 1ª instância nos termos que seguem.

Como bem decidiu o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora proferido em 7/11/2023 no Processo nº 107/23.6T9OLH.E1, (...), é da competência dos tribunais criminais o processamento das acções executivas para cobrança de

quantia certa fundadas em condenação administrativa não impugnada que tenha condenado o arguido em coima, não tendo a entrada em vigor da Lei n.º 27/2019, de 28 de março, alterado esse paradigma.

A Lei n.º 27/2019, de 28 de março, no que se refere à cobrança coerciva de custas, veio inverter o paradigma preexistente, remetendo para a execução fiscal a cobrança coerciva das custas fixadas em processo judicial, competindo à Administração Tributária proceder à sua cobrança coerciva.

A este propósito, cfr. Diretiva n.º 3/2021, de 15/09, da Procuradora-Geral da República, publicada in DR n.º 192, 2ª Série, de 1/10/2021 (Cobrança coerciva de custas aplicadas na fase administrativa de processos de contraordenação - Competência para a instauração de execução).

Pelo exposto, somos de parecer que deve ser julgado parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público.»

1.5. Colhidos os vistos, vieram os autos à conferência, cumprindo agora apreciar e decidir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Delimitação do objeto do recurso

Atentas as conclusões extraídas pelo recorrente da motivação do recurso e que delimitam o objeto deste último (cf. artigo 412º, n.º 1, do CPP), a questão suscitada e a decidir é a de saber se a competência para promover a execução por coima aplicada pela autoridade administrativa em processo contraordenacional, cabe ao Ministério Público ou se cabe à Administração Tributária.

2.2. O despacho recorrido é do seguinte teor:

«Iniciaram-se os presentes autos executivos com requerimento executivo apresentado pelo Ministério Público, para cobrança de coima, devida ao Município de Olhão.

Estabelece o actual art.º 35º do Regulamento das custas processuais (após - Lei n.º 27/2019, de 28/03) o seguinte:

1 - *Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.*

2 - *Cabe à secretaria do tribunal 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 que constitui título executivo quanto às quantias aí discriminadas.*

3 - *Compete ao Ministério Público promover a execução por custas face a*

devedores sediados no estrangeiro, nos termos das disposições de direito europeu aplicáveis, mediante a obtenção de título executivo europeu.

4 - A execução por custas de parte processa-se nos termos previstos nos números anteriores quando a parte vencedora seja a Administração Pública, ou quando lhe tiver sido concedido apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo.

5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a execução por custas de parte rege-se pelas disposições previstas no artigo 626.º do Código de Processo Civil.

Com a actual redacção da sobredita norma, o Ministério Público no âmbito da jurisdição criminal junto dos Juízos Locais criminais tem competência unicamente para instaurar execução por multa devida nos processos e indemnizações arbitradas aos ofendidos/vítimas dos processos criminais. Todos os demais valores são cobrados pela A.T. após emissão da competente certidão de dívida no processo.

É aliás este o entendimento vertido no parecer n.º 27/2020, de 04-10 do Ministério Público.

Fazendo, como se entende, todo o sentido que se o Ministério Público junto do tribunal não tem competência para cobrar as custas devidas no próprio processo, não poderá executar custas ou coimas devidas em qualquer outro processo de natureza administrativa, junto de qualquer outra entidade.

Em face do exposto, e tendo em conta o objecto da presente execução, constatamos que este Tribunal é absolutamente incompetente, em razão da matéria, para apreciar e a presente acção executiva, a qual entendemos ser da Autoridade Tributária.

A incompetência absoluta em razão da matéria verificada constitui excepção dilatória, de conhecimento oficioso e a todo o tempo, e importa a absolvição do Executado da instância, nos termos do disposto nos artigos 65º, 97º, 98º, 99º e 577º, al. a) do Código de Processo Civil.

Ademais, sendo a executada uma sociedade, nunca lhe será previsivelmente aplicável a Lei da Amnistia por ocasião da vinda do Papa, pelo que nada mais cumpre determinar.

Registe e Notifique.

Após trânsito:

- Existindo alguma penhora nos autos proceda ao seu imediato cancelamento.
- Existindo valores pagos proceda notificação do executado com informação dos respectivos valores.
- Remeta os autos à conta.»

2.3. **Apreciação do mérito do recurso**

Tal como já referimos, a questão suscitada no recurso é a de saber se a competência para promover a execução por coima aplicada pela autoridade administrativa em processo contraordenacional, cabe ao Ministério Público ou se cabe à Administração Tributária.

Coloca-se, porém, uma questão prévia, a de saber se a decisão judicial em crise, que declarou a incompetência do tribunal, em razão da matéria, para apreciar a execução por coima, é, ou não, recorrível.

A enunciada questão tem, desde há muito, dividido a jurisprudência desta Relação de Évora. Enquanto uns entendem não ser recorrível a decisão em causa^[1] outros há que defendem a posição contrária, perfilhando o entendimento de que é admissível a interposição de recurso dessa decisão^[2].

A ora relatora, conquanto não tivesse apreciado a concreta questão da (ir)recorribilidade da decisão judicial de declaração de incompetência do tribunal, em razão da matéria, admitiu e conheceu do mérito do recurso, no âmbito do processo n.º 100/19.3T9RMR.E1, por Acórdão proferido em 03/12/2019, em que a questão aí suscitada é a mesma que o ora recorrente submete à nossa apreciação.

Sucede que ponderando os argumentos que vêm sendo aduzidos em sustentação da posição da irrecorribilidade da decisão judicial que declara a incompetência do tribunal, em razão da matéria, para tramitar a execução por coima, aplicada em processo de contraordenação, entendemos serem de acolher e daí o sufragarmos essa posição.

A decisão judicial sob recurso, diz respeito à declaração de incompetência em razão da matéria, incompetência absoluta, portanto, do Tribunal de Olhão, para apreciar a execução por coima, instaurada pelo Ministério Público, tendo-se considerado caber a competência para tal, à Administração Tributária.

Está, pois, em causa, uma execução por coima, aplicada pela autoridade administrativa, no âmbito de um processo de contraordenação.

A execução por coima está regulada nos artigos 89º e ss. do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro - Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO) -.

O n.º 2 do artigo 89º do RGCO estabelece que se aplica com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa, o que, na prática significa a remissão para os artigos 491º e 510º do CPP^[3].

Por sua vez, o artigo 510º do CPP estatui que, «*Em tudo o que não esteja especialmente previsto neste Código, a execução de bens rege-se pelo*

disposto no Código de Processo Civil e no Regulamento das Custas Processuais».

No respeitante aos recursos, no âmbito do processo executivo, por contraordenação, em face da redação dada ao n.º 2 do artigo 91º do RGCO, pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, que suprimiu as limitações ao direito de recurso estabelecidas, na redação originária, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro^[4], vem sendo entendido pela doutrina, ao que se crê maioritária, ser admissível a interposição de recurso nos termos previstos no artigo 73º, n.º 1, do RGCO, aplicável com as devidas adaptações^[5].

Perfilhamos da enunciada posição.

Importa, pois, ter-se presente o artigo 73º do RGCO, sobre as decisões judiciais que admitem recurso, no âmbito do processo de contraordenação, que dispõe:

«1 - Pode recorrer-se para a Relação da sentença ou do despacho judicial proferidos nos termos do artigo 64.º quando:

- a) For aplicada ao arguido uma coima superior a 249,40€;*
- b) A condenação do arguido abranger sanções acessórias;*
- c) O arguido for absolvido ou o processo for arquivado em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público;*
- d) A impugnação judicial for rejeitada;*
- e) O tribunal decidir através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.*

2 - Para além dos casos enunciados no número anterior, poderá a relação, a requerimento do arguido ou do Ministério Público, aceitar o recurso da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

3 - Se a sentença ou o despacho recorrido são relativos a várias infrações ou a vários arguidos e se apenas quanto a alguma das infrações ou a algum dos arguidos se verificam os pressupostos necessários, o recurso subirá com esses limites.»

No processo contraordenacional o direito ao recurso é muito restrito. Neste âmbito, vigora o princípio da irrecorribilidade das decisões, só sendo recorríveis aquelas cuja impugnação esteja expressamente prevista^[6], nos termos do disposto no artigo 73º do RGCO.

O Tribunal Constitucional, já por diversas vezes, se pronunciou no sentido de não ser inconstitucional a interpretação da norma ínsita no artigo 73º do RGCO, ao estabelecer limites ao direito de recurso^[7].

A este propósito escreve-se no Acórdão do TC n.º 508/2016 – estando em

causa o recurso de decisões de indeferimento de requerimentos apresentados ao tribunal de 1ª instância, pelos recorrentes, na fase na execução das coimas aplicadas em processos contraordenacionais - «(...) em processo contraordenacional - onde a Constituição não impõe a garantia de um grau de recurso - não é constitucionalmente imposta a consagração da possibilidade de recurso de todas as decisões judiciais - especialmente no que respeita a decisões não condenatórias, como é o caso dos presentes autos. Nesse sentido, aponta, de resto, a letra do n.º 10 do artigo 32.º da Constituição, o qual dispõe que se assegura ao arguido em processos de contraordenação os direitos de audiência e defesa, omitindo qualquer referência a demais sujeitos processuais.

Por estes motivos (...), não decorrendo da Constituição a garantia de um grau de recurso em matéria de processos contraordenacionais declarativos, por maioria de razão se deverá entender não decorrer também tal garantia no que respeita à fase executiva das sanções administrativas.»

Sendo certo que a assinalada orientação do Tribunal Constitucional respeita a situações em que estava em causa o direito ao recurso por parte do arguido/condenado/executado, não existem razões, antes pelo contrário, para que, seja arredada quando se trate de recurso interposto por outro sujeito processual, no caso o Ministério Público.

Entendemos, assim, não ser recorável o despacho judicial que declara a incompetência do tribunal, em razão da matéria, para apreciar a execução por coima, instaurada pelo Ministério Público - tendo-se considerado caber essa competência à Autoridade Tributária -, decretando a absolvição do executado da instância.

Em face do decidido na 1.ª instância, o Ministério Público poderá, se assim o entender, requerer a remessa do processo executivo à Administração Tributária e se tal acontecer, esta entidade poderá adotar uma de duas posições: aceitar a competência ou declarar também a sua incompetência. Adotando a AT a primeira posição, a situação ficaria ultrapassada. Pelo contrário se a AT recusasse a competência, configurar-se-ia um conflito de jurisdição (cf. artigo 109º, n.º 1, do CPC), também designado, por alguma doutrina, de conflito de função^[8], recaindo a competência para dele conhecer, ao presidente do STJ, com a faculdade de delegação nos vice-presidentes (cf. artigo 110º, n.º 1, do CPC e 62º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto - Lei da Organização do Sistema Judiciário), sendo aplicável o regime processual previsto nos artigos 111º a 113º do CPC.

Pelo exposto, não sendo recorável a decisão judicial em apreço, deve o recurso interposto pelo Ministério Público ser rejeitado (cf. artigo 420º, n.º 1, al. b), do CPP, aplicável *ex vi* do artigo 74º, n.º 4, do RGC), o que se decide.

3. DECISÃO

Nestes termos e em conformidade com o exposto, **acordam** os Juízes que compõem a Secção Criminal deste Tribunal da Relação de Évora em **rejeitar o recurso** interposto pelo Ministério Público.

Sem tributação (cf. artigo 420.º n.º 3, do CPP, *a contrario sensu*). Notifique.

Évora, 09 de janeiro de 2024

Fátima Bernardes (relatora por vencimento)

Maria Perquilhas (com voto de vencido, nos termos da declaração *infra*)

Renato Barroso

*

Voto de vencida o presente Acórdão pelas seguintes razões de Direito:

Em meu entender, não nos encontramos perante qualquer situação de competência ou incompetência, mas sim de jurisdição.

Na verdade, *em bom rigor, a jurisdição designa o poder (de julgar) genericamente atribuído, dentro da organização do Estado ao conjunto dos Tribunais (art.º 205.º da Const. Da República). A competência refere, por seu turno, o poder do fracionamento do poder jurisdicional entre os diferentes tribunais.*

No domínio restrito dos conflitos de intervenção entre as diversas autoridades do Estado, o termo jurisdição assume um alcance mais amplo. Inclui-se na esfera da jurisdição, não só o poder globalmente reconhecido aos tribunais em confronto com os demais órgãos do Estado, de modo especial os que integram a administração pública ou o Poder Executivo, mas também o poder genericamente atribuído a certa categoria de tribunais em face das restantes categorias (Varela, Antunes e outros, Manual de Processo Civil, 2ª Ed. 1985, pág. 196).

Daí que o art.º 60.º do CPC estabelece, sobre os fatores determinantes da competência na ordem interna, que:

1 - A competência dos tribunais judiciais, no âmbito da jurisdição civil, é regulada conjuntamente pelo estabelecido nas leis de organização judiciária e pelas disposições deste Código.

2 - Na ordem interna, a jurisdição reparte-se pelos diferentes tribunais segundo a matéria, o valor da causa, a hierarquia judiciária e o território.

Do mesmo modo e em conformidade com o exposto, a Lei de Organização do Sistema Judiciário regula a competência de cada uma das jurisdições que abrange jurisdição comum ou tribunais judiciais e jurisdição administrativa e fiscal.

Por isso a questão *sub judicio* não integra o conceito de competência, mas de jurisdição, porquanto a questão incide sobre o poder de processar uma execução por coima entre um tribunal judicial, com competência criminal e em certas situações executiva, e uma autoridade administrativa pertencente à administração pública do Estado, a quem a lei atribui jurisdição para processar determinadas funções, nomeadamente executivas.

Para finalizar, é unânime que, nada prevendo a lei sobre a falta de jurisdição, verificada esta a falta a consequência é a prevista para a incompetência absoluta, isto é um despacho de indeferimento liminar e absolvição da instância, art.º 99.º, n.º 1 e 474.º, n.º 1, al. b) do CPC aplicável subsidiariamente às execuções reguladas no CPP, 491.º, n.º 2 do CPP, para cujo regime remete o art.º 89.º, n.º 2 do RGCC.

Estas normas são aplicáveis à situação em apreço uma vez que nem o RGCO regula a execução por coima, remete para o CPP, nem este último, que remete para o CPC, o que significa que esta ação executiva para cobrança de coima aplicada por autoridade administrativa que se tornou definitiva, à semelhança daquelas confirmadas ou aplicadas por decisão judicial nos termos previstos no RGCO, segue os termos do CPC por força do disposto no art.º 491.º do CPP.

Assim, flui dos preceitos citados e do que no CPC se regula, uma execução, seja qual for o título executivo é uma ação independente e autónomo daquele de onde eventualmente provenha o título executivo, com tramitação e regras próprias, sendo-lhe aplicáveis todas as normas que regulam a execução por indemnizações sem exceções (491.º, n.º 2 do CPP).

Significa assim, que a execução por coima não está, nem podia estar abrangida pelo elenco taxativo do art.º 73.º do RGCC, por esta norma apenas

dizer respeito a qualquer das decisões aí referidas no âmbito de recurso de impugnação da decisão administrativa.

A presente situação, análise e decisão respeita a despacho de indeferimento liminar proferido na ação executiva para pagamento da coima que foi aplicada a uma determinada pessoa no âmbito de um processo contraordenacional por uma autoridade administrativa e da qual o visado não deduziu recurso de impugnação judicial.

Estes despachos de indeferimento liminar com fundamento na falta de jurisdição ou competência material são sempre recorríveis, como de resto de forma expressa dispõe o art.º 644.º, n.º 2, al. b), e 678.º, n.º 2, al. a), ambos do CPC independentemente do valor da causa, o que bem se compreende já que se pretende que sobre a mesma questão de facto e de direito não existam contradições de julgados em matérias tão importantes como a determinação exata da jurisdição de cada ordem de tribunais e dentro destas da competência material dos tribunais que as integram.

Aqui chegados, concluímos, sem qualquer dúvida que nos encontramos perante uma questão de jurisdição e que a decisão recorrida é recorrível.

*

Fixados conceitos e apreciada a recorribilidade da decisão, há agora que analisar se o poder de julgar cabe aos tribunais judiciais, e no caso ao tribunal recorrido, ou à administração pública, concretamente à autoridade tributária.

Estas questões, quer a da recorribilidade quer a da repartição de jurisdição foram já objeto de diversas decisões nesta Relação de Évora, concordando nós integralmente com a proferida no Processo Proc. nº 107/23.6T9OLH.E1 da Secção Criminal, 1ª Sub-Secção, deste Tribunal da Relação de Évora, in www.dgsi.pt, à qual por razões de brevidade aderimos e aqui reproduzimos pelo seu acerto.

A matéria controvertida obriga-nos a tomar posição na questão de saber se a Lei n.º 27/2019, de 28 de Março, retirou da competência dos tribunais criminais o processamento das ações executivas para cobrança de quantia certa fundadas em condenação administrativa não impugnada que tenha condenado o arguido em coima e custas do procedimento contraordenacional, passando essa cobrança a competir à Administração Tributária.

Deverá entender-se, como a Mma. Juíza a quo que o legislador quis concentrar na administração tributária toda a cobrança de valores pecuniários, com excepção das quantias relativas à pena de multa ou indemnização arbitrada em processo penal (únicas para as quais se mantém a competência dos tribunais criminais)?

Ou pelo contrário, deverá entender-se que o legislador excluiu da alteração introduzida as execuções fundadas em condenação no pagamento de coima?

A resposta à questão não pode, como é evidente, passar pelo acolhimento do conteúdo do Parecer nº 27/2020 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República e limitar-se à interpretação das recomendações ali vertidas. As Diretivas emitidas pela PGR com base em tal Parecer não vinculam os Tribunais.

Olhemos, pois, a Lei, em busca de resposta. Para essa tarefa, não são irrelevantes os contributos da Jurisprudência que, não raras vezes, foi chamada a pronunciar-se sobre questões de competência relacionadas com a matéria.

Até à entrada em vigor da Lei n.º 27/2019, de 28 de Março, não se registavam importantes divergências na jurisprudência nacional quanto à competência dos tribunais criminais para o processamento da execução para cobrança de uma coima. No que se refere a este Tribunal da Relação de Évora, como nos dá nota a decisão do Sr. Desembargador Vice-Presidência (Desembargador Bernardo Domingos) datada de 7 de Fevereiro de 2017, esse era entendimento que merecia unanimidade:

“Ora a este respeito a jurisprudência deste Tribunal tem sido unânime no sentido de considerar que à competência para a execução de uma coima, são aplicáveis subsidiariamente os códigos penal e processual penal, sendo competentes para a sua execução as secções criminais das instâncias locais ou as secções de competência genérica. Como bem se salienta no acórdão desta Relação de 19-11-2015 (processo 2720/09.5TAFAR.E1- relator João Amaro), «a execução para cobrança de uma coima aplicada por autoridade administrativa não possui, manifestamente, natureza de “execução cível” (não é um meio de cobrança de uma dívida pecuniária, não pode ser vista apenas na sua vertente patrimonial). Na verdade, a coima é uma sanção (tem carácter punitivo), decorre da prática de uma contraordenação (de uma conduta típica, ilícita e censurável), sendo a execução por coima, no fundo, um meio coercivo de cumprimento de tal sanção. Veja-se, a propósito, que a coima é passível, desde

que a lei o preveja (e pode prever), de ser “total ou parcialmente substituída por dias de trabalho...”, quando o tribunal “concluir que esta forma de cumprimento se adequa à gravidade da contraordenação e às circunstâncias do caso” (artigo 89-A do RGCO).

Atente-se também que, depois de instaurada a execução por coima, podem suscitar-se questões como a amnistia da infração ou a prescrição da coima, questões que, como se nos afigura evidente, possuem natureza contraordenacional, para as quais as secções de execução não estão vocacionadas nem direccionadas. Em suma: a execução por coima não tem natureza cível, nem faz qualquer sentido, com o devido respeito, equiparar a execução para cobrança coerciva de uma coima a uma execução de natureza cível.

Por outro lado, preceitua o artigo 89º, nºs 1 e 2, do RGCO (norma não derogada pela LOSJ) que a execução por não pagamento da coima “será promovida perante o tribunal competente, segundo o artigo 61º”, “aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa”. Ora, o tribunal competente para conhecer da impugnação da decisão da autoridade administrativa que aplicou a coima é o tribunal criminal, pelo que, também por aqui, não sendo paga a coima, a respetiva execução terá de ser promovida perante o tribunal criminal (o tribunal competente para a decisão da impugnação). E esta é até, perante a natureza da matéria em causa, a única solução harmoniosa, pois que, e repete-se o acima dito, na execução por coima podem, eventualmente, suscitar-se questões relacionadas com a amnistia da infração, ou com a prescrição da coima, etc.. Face a todo o predito, e com o devido respeito por diferente opinião, não faz qualquer sentido, nem tem apoio legal, entender-se que as secções de execução são competentes para a execução para cobrança coerciva de uma coima aplicada por uma autoridade administrativa em processo de contra-ordenação.

Competente para a execução das referidas coimas é, isso sim, a secção criminal da instância local».

No mesmo sentido podem ver-se diversos arestos deste Tribunal, quer da secção cível quer da secção criminal de que se destacam os seguintes:

Processo 892/07.2TAFAR.E1 – relator António João Latas, processo nº 1625/08.1TAFAR.E1 e 1255/11.0TAFAR.E1, relatados por Alberto Borges, processo nº 650/14.8TAFAR.E1 de 19-11-2015, relatora Isabel Duarte e processo n.º1223/11.2TAFAR.E1 de 03-12-2015, relator Sílvio Sousa, processo

*n.º 835/14.7 TAFAR.E1 de 19-01-2016, relatora Maria Filomena Soares e processo n.º 3559/08.0TBSTB-A.E1, relator Bernardo Domingos, 249/15.1T9RMR.E1 de 26-4-2016, relatora Isabel Duarte, todos acessíveis in www.dgsi.pt.. No mesmo sentido vejam os arestos do TRL de 9.10.2012, proc n.º 1040/12.2YRLSB-5 e de 22.11.2011, proc. n.º 1112/11.0YRLSB-7, disponíveis in www.dgsi.pt... e Joel Timóteo Ramos Pereira in *Prontuário de Formulários e Trâmites Vol. IV, Processo Executivo, Tomo I, 5.ª Edição, pág. 175 a 177.**

Como resulta destes arestos, a competência das instâncias centrais de Execução respeita a questões de natureza civil (cfr. art.º 129.º n.º 1 da LOSJ). A execução de coimas tem natureza contra-ordenacional. É isso que decorre do disposto no art.º 89.º n.º 2 do Regime geral das Contra-ordenações e do art.º 491.º n.º 2 do Código de Processo Penal. Ora da aplicação conjugada desta duas normas claramente se conclui que a execução de coimas aplicadas pelas entidades administrativa (equiparadas à execução de uma multa aplicada por sentença criminal) seguem o mesmo regime da execução de multas criminais, excluídas da competência da instância central de execuções (cfr. art.º 129.º n.º 2 da LOSJ), pelo que a competência para a sua tramitação terá de estar residualmente atribuída à respectiva instância local com competência genérica ou especializada criminal.

Veja-se que os meios de defesa e questões que poderão carecer de apreciação em sede de execução da coima revestem absoluta natureza penal (por ex. prescrição e amnistia) o que colide com a competência cível da secção de execuções conforme estatuído do art.º 129.º n.º 1 da LOSJ. Ademais, o próprio regime subsidiário do RGCO é, nos termos do art.º 32.º e 41.º n.º 1 do RGCO, o Código Penal e o Código de Processo Penal.

O legislador pretendeu estabelecer uma competência muito específica para as secções de execução deixando-lhes tão só matéria de natureza cível (cfr. 129.º n.º 1 da LOSJ) e excluindo da sua competência todas as outras matérias como sejam criminal, família, comércio (cfr. art.º 129.º n.º 2 da LOSJ) e bem assim tudo o que se refere a execução por custas, multas e indemnizações (cfr. art.º 131.º da LOSJ).

Acrescenta-se que o próprio art.º 89.º n.º 1 do RGCO, enquanto lei especial e prévia à lei geral que é a LOSJ, esclarece sem margem para qualquer dúvida que em caso de não pagamento da coima o tribunal competente para a execução é o previsto no art.º 61.º desse mesmo Diploma, ou seja, aquele que era o competente para o conhecimento da impugnação da decisão

administrativa (“o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infração”) e esse (tribunal) nunca poderá ser a Instância Central de Execução, por carecer em absoluto de tal competência”.

Com a entrada em vigor da Lei nº n.º 27/2019, de 28 de Março (operada em 28 de abril de 2019) deixaram os tribunais criminais de ter competência para tais execuções?

A referida lei, que foi sumariada da seguinte forma: “Aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial, procedendo à sétima alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, trigésima terceira alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, sétima alteração ao Código de Processo Civil, décima terceira alteração ao Regulamento das Custas Processuais, trigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, quarta alteração ao Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro”, introduziu alterações profundas no sistema de cobrança de quantias devidas ao Estado, modificando, designadamente o modelo de cobrança coerciva das custas devidas em sede de processo judicial.

O diploma legal em questão alterou o artigo 148º do Código de Procedimento e de Processo Tributário que passou a dispor que:

«2 - Poderão ser igualmente cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei:

(...).

c) Custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.

(...)».

Também o artigo 35º do Regulamento das Custas Processuais foi alterado, para passar a dispor:

«1 - Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.

2 - Cabe à secretaria do tribunal 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 que constitui título executivo quanto às quantias aí discriminadas.

(...)».

, no seu nº1, que “Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.”.

Deste modo, o legislador dotou a administração tributária de competência para promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial, com a consequente modificação da competência que anteriormente estava conferida aos tribunais comuns para processamento das acções executivas referentes a essas quantias.

Mas as alterações introduzidas, pese embora inicialmente se tivesse constatado um ímpeto modificador mais profundo, não levaram o legislador a excecionar desse modelo de execução fiscal apenas as multas criminais e as indemnizações fixadas em processo judicial.

Vejamos porquê.

Como se pode ler no já referido Parecer nº 27/2020 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República:

“4.1. Na origem desta lei esteve a Proposta de Lei n.º 149/XIII, cuja exposição de motivos refere:

«As custas processuais, com especial relevância para a taxa de justiça, representam o valor imputado às partes ou sujeitos processuais decorrente da mobilização dos meios judiciais necessários e aptos à prestação do serviço público de administração de justiça.

Constituem-se assim como uma exigência tributária, de génese sinalagmática, normalmente decorrente de solicitação do cidadão aos Tribunais, a fim de assegurar a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos,

reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Nestes termos, é pacífica e corrente a utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal; ora, a natureza tributária destas dívidas, e o balanço francamente positivo da utilização do processo de execução fiscal para a cobrança de custas judiciais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal preconizam, assim, o repensar do processo de execução por custas na jurisdição dos tribunais judiciais, numa lógica de coerência e unidade do sistema jurídico.

Ademais, nas execuções por custas, os atos próprios e da competência do agente de execução ficam a cargo dos oficiais de justiça, reclamando por isso a sua ação nesse âmbito, em considerável detrimento de tempo e disponibilidade para a prática de atos de sua competência nas execuções comuns, agravando o tempo de resolução destes processos, em detrimento da confiança na atempada administração da justiça por parte dos cidadãos e dos operadores económicos.

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

Consequentemente, apenas a invocação de uma fundamentação tradicionalista e anacrónica pode justificar que o regime de cobrança coerciva de custas, multas, coimas e outras sanções pecuniárias contadas ou liquidadas a favor do Estado não siga os mesmos termos em que são atualmente tratadas pelo sistema jurídico as demais dívidas fiscais ou parafiscais.

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

Como se fez constar de tal Parecer, foram razões de eficácia e economia de meios que ditaram a alteração do sistema de cobrança das quantias devidas ao Estado, centralizando as competências na Administração Tributária.

Esse intuito mereceu críticas, designadamente do Conselho Superior da Magistratura, relacionadas com a preservação da competência dos Tribunais no que se refere à cobrança de quantias que revestem a natureza jurídica de punições. Como, uma vez mais, se poderá ler no referido Parecer nº 27/2020 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República:

“O parecer do Conselho Superior da Magistratura, apesar de salientar o mesmo propósito legislativo, era, todavia, muito mais comedido e mais crítico. Em causa estava, sobretudo, a verdadeira natureza jurídica das multas e das coimas:

«ao invés do que sucede com as custas processuais, a consideração de multas, coimas e sanções pecuniárias como “dívidas fiscais ou parafiscais” suscita efetivas reservas, não parecendo que o legislador tenha atentado na especial natureza daquelas, que não se deverão confundir com qualquer “exigência tributária, de natureza sinalagmática”, nem encontram reflexo na definição de tributo decorrente dos artigos 3.º, 4.º e 5.º da Lei Geral Tributária.

As penas de multa e as coimas aplicadas pelo Tribunal, respetivamente em enquadramento de direito penal primário e secundário não têm cariz tributário, nem natureza sinalagmática, representando, ao invés, o essencial reduto do poder punitivo do Estado, o que parece justificar tratamento diferenciado na respetiva execução.

(...)

o Código de Procedimento e de Processo Tributário assenta no pressuposto essencial de que a quantia exequenda corresponde a uma dívida tributária, assim se justificando, por exemplo a execução de sucessores conforme decorre do artigo 153.º e 154.º do referido diploma.

Sucedem que, faltando às coimas e multas esse carácter tributário e sinalagmático e tratando-se de sanções decorrentes de uma responsabilidade pessoal, em caso de falecimento do executado/arguido, extingue-se a responsabilidade criminal e contraordenacional, o que (é) frontalmente incompatível com o disposto nos referidos preceitos. Este será apenas um exemplo da incompatibilidade e inadequação entre regime previsto para a

execução fiscal e a natureza das coimas e penas de multa aplicadas pelos tribunais comuns».”

Em face do conteúdo dos contributos oferecidos, o processo legislativo sofreu inflexão e o intuito inicial do legislador foi refreado, não tendo a alteração legislativa recaído sobre todo o universo mais amplo que constava da proposta inicial e que era o da 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.

Como se menciona no Parecer nº 27/2020 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, “o pensamento do legislador evoluiu durante o processo legislativo”. Efetivamente ao contrário da proposta inicial, a lei aprovada (Lei nº 27/2019, de 28 de março) omitiu qualquer referência expressa à cobrança das coimas ou das custas fixadas por decisão das entidades administrativas, referindo-se, agora, apenas, «à cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial» [cfr. o art. 1.º, n.º 161, o art. 2.º (que alterou o art. 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário), e o art. 3.º (que alterou o art. 35.º do Regulamento das Custas Processuais).

A letra da lei aprovada não deixa margem para dúvidas – a alteração aprovada não incide sobre as coimas, ao contrário do que sucedia na proposta de lei. Alargou-se a exclusão, atribuindo-se às coimas o tratamento legal reservado para as penas de multa. Os contributos interpretativos que se colhem da análise do processo legislativo são, como vimos, congruentes com essa conclusão, reforçando o sentido colhido através do elemento literal.

Também a ratio legis não anda apartada dos demais elementos de interpretação legislativa – a natureza punitiva que subjaz às penas de multa e às coimas determina que sua execução coerciva permaneça sob a alçada dos tribunais criminais.

O regime legal aplicável que já estava desenhado previamente, mantém-se para a execução coerciva das coimas.

Como se explicitava no duto Acórdão da Relação de Lisboa de 13 de dezembro de 2017:

“No processo penal, cujas regras são aplicáveis subsidiariamente ao regime das contra-ordenações (arts.41 e 89, nº2, do RGCO), a regra é a execução da

pena seguir no próprio processo penal (arts.489 e segs. do CPP), no tribunal que foi competente para a decisão de mérito condenatória.

O art.89, do RGCO, em relação ao tribunal competente para a execução, remete para o art. 61, que se refere ao tribunal competente para conhecer a infracção (...).

No decurso do processo de execução da coima, podem surgir questões relacionadas com a extinção da responsabilidade contra-ordenacional (morte do condenado, prescrição da pena, amnistia ou perdão), ou com a pena, nomeadamente em casos que a lei admita a substituição da coima aplicada total ou parcialmente substituída por dias de trabalho (art.89 A, do RGCO), o que obrigando a uma ponderação sobre a gravidade da contra-ordenação e circunstâncias do caso, tem a ver com juízo global sobre a infracção, próprio de quem aprecia a infracção em função da medida abstracta da pena, daí que deva pertencer a quem teria competência para apreciação da impugnação judicial da decisão administrativa, caso esta tivesse existido.

Assim, além da lei não atribuir qualquer relevância ao valor da quantia exequenda para determinação do tribunal competente para a execução e de só ser possível retirar da letra da lei o critério de atribuição de competência ao tribunal que seria competente para conhecer a impugnação judicial da decisão administrativa (arts.80 e 61, do RGCO), a solução defendida pelo recorrente é a que mais se compatibiliza com a unidade do sistema jurídico.” .

Deverá notar-se que a alteração legislativa em questão, não determinou a alteração do Regime Geral das Contraordenações aprovado pelo Dec. Lei nº 433/82, de 27 de outubro, e designadamente dos respetivos artigos 89º e 89º-A (sendo certo que as soluções previstas nestes preceitos legais não são compatíveis com um esquema de execução coerciva da coima fora dos tribunais).

Em conclusão, pertence aos tribunais criminais a competência para execução de coima aplicada por autoridade administrativa, não tendo a entrada em vigor da Lei nº 27/2019, de 28 de março, alterado esse paradigma.

A essa mesma conclusão se chegou no Parecer nº 27/2020 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, onde se lê:

“(...) a única razão que se encontra para a supressão é, também aqui, o carácter não sinalagmático da coima e, logo, como incisivamente denunciou o parecer do Conselho Superior de Magistratura e a generalidade dos

deputados que se pronunciaram, a hipotética impossibilidade de cobrar estes montantes através das execuções fiscais. Esquecendo a verdadeira natureza do direito de mera ordenação social e, em consequência, a verdadeira natureza da coima e que, por isso mesmo, à semelhança do que já acontece com «as coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infrações Tributárias» [art. 148.º, n.º 1, al.ª c), do Código de Procedimento e de Processo Tributário], nada impediria a sua cobrança em sede de execução fiscal, o legislador alterou a proposta inicial, assim excluindo do âmbito deste diploma a cobrança de penas de multa e de coimas”.

Em nota de rodapé, acrescentou-se no referido Parecer o seguinte:

“Para além de não respeitar aquela progressiva passagem do ilícito de mera ordenação social para a jurisdição administrativa, esta solução tem a consequência perversa de gerar duas execuções: uma nos tribunais comuns para cobrança das coimas; outra nas execuções fiscais para cobrança das custas. Em vez da poupança de meios e da eficiência poderá, assim, representar uma estranha duplicação de esforços, que deveria ser repensada pelo legislador”.

Efetivamente, a necessária duplicação de execuções poderá representar uma forma pouco racional de gerir os meios procedimentais utilizados na cobrança das quantias devidas ao Estado, a demandar uma reflexão que, todavia, excede o âmbito dos presentes autos.

Não podemos, porém, concordar com o entendimento do Tribunal a quo, no sentido de que “o legislador quis concentrar na administração tributária toda a cobrança de valores pecuniários, com excepção da quantia relativa à pena de multa ou indemnização arbitrada em processo penal”.

Porque o legislador deliberadamente excluiu também as coimas, não poderá manter-se a decisão recorrida que, relativamente à parte da execução que visa a cobrança coerciva da coima aplicada, deverá ser revogada.

O Tribunal recorrido é, efetivamente, competente para essa execução.

Aqui chegados impõe-se concluir que a jurisdição para a execução da coima

aplicada, não impugnada e não paga cabe aos tribunais judiciais e dentro destes ao tribunal recorrido.

Face a todo o exposto, em nosso entender o recurso não deveria ser rejeitado, porque a decisão é recorrível, pelo que julgava o recurso procedente pelos fundamentos acima enunciados.

*

Évora, 9 de janeiro de 2024

Maria Gomes Bernardo Perquilhas

[1] Neste sentido, cf. Ac. de 19/11/2015, proc. 892/07.2TAFAR.E1 – Relator Desemb. António João Latas, com voto de vencido do Demb. Carlos Berguete; Ac. de 21/11/2023, proc. n.º 202/23.1T9OLH.E1 – Relator Desemb. Gomes de Sousa; Decisão Sumária de 29/11/2023, proc. n.º 82/23.1T9OLH.E1 – Desemb. Moreira das Neves, todos acessíveis in www.dgsi.pt.

[2] Neste sentido, cf. Ac. de 07/11/2023, proc. n.º 107/23.6T9OLH.E1 – Relator Desemb. Jorge Antunes; Ac. de 24/10/2023, proc. n.º 109/23.2T9OLH.E1 – Relator Desemb. João Carrola; Ac. de 07/11/2023, proc. n.º 319/23.2T9OLH.E1 – Relator Desemb. Carlos de Campos Lobo, com voto de vencido da Desemb. Ana Bacelar, todos disponíveis in www.dgsi.pt.

[3] Neste sentido, cf. António de Oliveira Mendes e José dos Santos Cabral, in “Notas ao Regime Geral das Contraordenações e Coimas”, 3ª Edição, Almedina, pág. 288.

[4] Que dispunha:

«1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitados na execução, nomeadamente:

a) A admissibilidade da execução;

b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;

c) A suspensão da execução segundo o artigo 90.º

2 - Admite-se, todavia, recurso para a relação nos seguintes casos:

a) Admissibilidade de execução de coima aplicada por via judicial;

b) Nos casos referidos na alínea b) do número anterior, quando as decisões forem da competência do tribunal da comarca.

(...).»

[5] Neste sentido, cf. Paulo Pinto de Albuquerque, in ob. cit., pág. 337; António Beça Pereira, in Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, 10ª edição, 2014, Almedina, pág. 241 e António de Oliveira Mendes e José Santos Cabral, in ob. cit., pág. 291.

Em sentido contrário à orientação defendida pelos indicados autores, considerando que as decisões proferidas em processo executivo por coima são todas irrecorríveis, pronunciam-se Manuel Simas Santos e Jorge Lopes de Sousa, in Contra-Ordenações, Anotações ao Regime Geral, 6ª edição, Vislis, pág. 644.

[6] Cf. Paulo Pinto de Albuquerque, in Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 2011, Universidade Católica Editora, pág. 298.

[7] Cf., entre outros, Acórdãos do TC n.º 508/2016, de 21/09/2016, n.º 355/2012, de 05/07/2012 e n.º 659/2006, de 28/11/2006, acessíveis in <https://www.tribunalconstitucional.pt>.

[8] Vide José Duarte Coimbra, “A nova Lei do Tribunal de Conflitos: a peça que faltava (parte I)”, in @pública, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 6, Dezembro 2019, pág. 111 e ss., acessível em <https://e-publica.pt>