

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N.º 437

Senhores Deputados.—Foi enviado à vossa comissão de finanças a proposta de lei n.º 370-A da iniciativa do Ex.^{mo} Sr. Ministro das Finanças, interpretando vários artigos do Código de Execuções Fiscais.

Justificando a proposta elaborou o proponente um desenvolvido relatório em que se mostram claramente as vantagens, tanto para os contribuintes como para o Estado, de evitar que o Poder Judicial intervenha em muitos casos, como frequentes vezes

tem sucedido, dando lugar a demoras e delongas que originam prejuizos importantes, e por isso a interpretação mais rigorosa e mais consentânea com os interesses do Estado e dos contribuintes, constante da proposta ministerial, vem tornar mais fácil a cobrança, evitando processos que muito demoram a execução da lei.

Em vista do exposto é a vossa comissão de finanças de parecer que a proposta aludida merece aprovação.

Sala das sessões da comissão de finanças, 30 de Março de 1916.

Francisco de Sales Ramos da Costa, presidente.

Ernesto Júlio Navarro.

Albino Vieira da Rocha.

Mariano Martins.

M. Costa Dias.

Barbosa de Magalhães (com declarações).

Alfredo Soares (com declarações).

Germano Martins, relator.

Proposta de lei n.º 370-A

O lançamento ou liquidação das contribuições e impostos votados por lei, como função essencialmente administrativa do organismo do Estado que é, pertence ao Poder Executivo, que a exerce, em geral, por intermédio dos secretarios de finanças, ou ainda por entidades a quem esse encargo é, em especial é atribuído.

Contra os abusos ou êrros praticados pelo funcionário ou entidade que faz o lan-

çamento ou liquidação da contribuição ou imposto estabelecem as leis recursos especiais, para tribunais especiais, que funcionam, como organismos à parte, em inteira independência dos tribunais judiciais ordinários, e com competência privativa.

Assim:

Contribuição predial.— Contra a formação das matrizes da contribuição predial

podem os contribuintes reclamar perante a junta de matrizes, recorrendo das suas decisões para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos e, das resoluções dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo — artigos 57.º, 64.º e 68.º do Código da Contribuição Predial;

Contribuição industrial.—Sobre a formação da matriz da contribuição industrial reclama o contribuinte para a Junta dos Repartidores com recursos, primeiramente para o juiz de direito e, depois, para o Supremo Tribunal Administrativo — artigos 106.º, 114.º e 117.º do regulamento de 16 de Julho de 1896; contra a matriz da contribuição industrial, depois de encerrada, reclama-se perante a Junta dos Repartidores, com recurso para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos e, da decisão dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo — artigos 201.º, 204.º e § 1.º do regulamento de 16 de Julho de 1896, portaria n.º 224, de 7 de Setembro de 1914, artigo 2.º do decreto de 5 de Junho de 1913 e artigo 189.º do Código da Contribuição Predial;

Contribuição de juros.—Contra a matriz da contribuição de juros reclama-se perante a Junta dos Repartidores, com recurso para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, e, da decisão dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo — artigos 42.º e 44.º, do regulamento de 3 de Julho de 1896, portaria n.º 224 de 7 de Setembro de 1914, artigo 2.º do decreto de 5 de Junho de 1913 e artigo 189.º do Código da Contribuição Predial;

Contribuição sumptuária.—Contra a matriz da contribuição sumptuária reclama-se, verbalmente, para o secretário de finanças e, por escrito, para a Junta de Matrizes, com recurso para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos e, da decisão dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo, — artigos 7.º, 9.º 10.º, do regulamento de 24 de Abril de 1902, portaria n.º 224, de 7 de Setembro de 1914, artigo 2.º do decreto de 5 de Junho de 1913 e artigo 189.º do Código da Contribuição Predial;

Taxa militar.—Contra o lançamento da taxa militar reclama-se perante um tribu-

nal composto pelo juiz de direito da comarca ou vara, pelo conservador do registo predial e pelo presidente da Câmara do respectivo concelho, artigo 240.º do regulamento dos serviços do recrutamento, de 23 de Agosto de 1911;

Imposto de mineração.—Contra o lançamento do imposto de mineração reclama-se perante a junta de avaliação definitiva e da resolução desta recorre-se para o Supremo Tribunal Administrativo, artigos 14.º e 17.º do decreto de 30 de Setembro de 1892;

Contribuição de registo.—Da liquidação da contribuição de registo por título gratuito, que há de ser confirmada ou mandada reformar pelo delegado do Procurador da República, compete recurso para o juiz de direito, e, da decisão dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo, artigos 51.º e § 3.º, 60.º e 65.º do regulamento de 23 de Dezembro de 1899; da liquidação de contribuição de registo por título oneroso reclama-se perante o delegado do Procurador da República, com recurso para o juiz de direito e para o Supremo Tribunal Administrativo, § 5.º do artigo 59.º do mesmo regulamento.

São estes os recursos ordinários que as leis estabelecem contra o lançamento ou liquidação das contribuições e impostos indicados. Além dêles e abrangendo todas essas espécies de contribuições e impostos e ainda o *imposto de rendimento*, há mais os recursos extraordinários em duas instâncias: para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, e das decisões dêste, para o Supremo Tribunal Administrativo, artigos 231.º e 236.º § 1.º do Código da Contribuição Predial, artigo 2.º do decreto de 5 de Junho de 1913 e artigo 168.º do regulamento de 12 de Novembro de 1880.

De harmonia com estas disposições e para que o Poder Judicial nunca pudesse chamar a si funções de julgamento, que lhe não pertencem, por terem sido atribuídas a juizes especiais, ressalvadas pela expressa disposição do n.º 1.º do artigo 36.º do Código do Processo Civil, estabeleceu-se no artigo 7.º do Código das Execuções Fiscais que «a competência dos juizes privativos dos distritos fiscais de Lisboa e

Pôrto é restrita ao serviço dos processos das execuções fiscaes, não podendo conhecer dos assuntos da competência das repartições de finanças e tesourarias, excepto nos casos especialmente previstos no mesmo Código».

Dois dos casos especialmente previstos, a que este artigo 7.º se refere, são os dos n.ºs 1.º e 2.º do artigo 86.º Interpretando as suas disposições, e não obstante o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Dezembro de 1903, ter já, a tal respeito, estabelecido a doutrina de que «os tribunais judiciais não tem competência para conhecer e decidir da justiça ou injustiça da organização das matrizes e do lançamento das contribuições do Estado», apareceram, ultimamente, algumas tenções de juizes dos tribunais das Relações de Lisboa e Pôrto tomando conhecimento da forma por que as contribuições ou impostos são lançados ou liquidados.

A ilegalidade da contribuição por não estar devidamente autorizada por lei, a que se refere o n.º 1.º, tanto se pode dar, dizem essas tenções, quando a contribuição, de facto, não existe, como quando é mal lançada, visto que a lei não autoriza, por exemplo, que se lance contribuição industrial áquele que não exerceu industria alguma, nem que se liquide imposto de rendimento aos accionistas duma companhia que deles estão isentos; sendo que tam ilegal é lançar uma contribuição não criada por lei, como lançar uma, que a lei criou, a quem á ella não está sujeito.

A ilegitimidade da pessoa citada, a que se refere o n.º 2.º, acrescentam, tanto pode abranger o caso de a pessoa chamada á execução não ser a própria colectada, como o de esta não dever a contribuição, por não estar a ella sujeita.

São ainda isolados estes votos; mas, não obstante, estão já criando uma atmosfera de dúvidas e incertezas á volta dos contribuintes, os quais, com facilidade, embora erradamente, se podem ir convencendo de que contra o lançamento ou liquidação das contribuições e impostos lhe é permitido reclamar, á sua escolha, tanto para os tribunais especiais citados, como para o Poder Judicial; votos êsses que, logicamente, não podem deixar de admitir outra absurda conclusão: a de que, havendo duas ordens de tribunais para julgar, é ainda facultativo ao contribuinte

recorrer ao Poder Judicial quando não tenha sido atendido nos tribunais especiais, ou vice-versa, visto não estar em parte alguma determinado que o recurso a uns impede o recurso aos outros.

São cousas distintas a ilegalidade da contribuição e a ilegalidade do seu lançamento.

Contribuição ilegal é a que não existe na lei ou a que não está votada nos termos da Constituição Política da República Portuguesa. Seria hoje ilegal a contribuição de renda de casas ou a cõgrua paróquial, porque nenhuma delas existe nas leis vigentes; seria ilegal a contribuição predial ou qualquer outra do Estado que, embora criada por lei, não tivesse sido votada anualmente pelo Congresso da República, nos termos do n.º 3.º do artigo 26.º da Constituição; e seria ainda ilegal qualquer contribuição municipal ou paróquial que, embora também criada por lei, tivesse sido lançada sem o *referendum* das juntas de paróquia ou dos eleitores do concelho ou da paróquia nos termos do n.º 6.º do artigo 66.º da Constituição e dos artigos 94.º n.º 15.º, 96.º e § 1.º, 146.º n.º 11.º e 147.º do Código Administrativo de 7 de Agosto de 1913.

A primeira forma desta ilegalidade refere-se á não existência, em absoluto, duma lei criando a contribuição ou imposto; as outras duas prevêem e evitam as ditaduras políticas — são armas que defendem a soberania popular contra os atentados do Poder. Só a estas três hipóteses se refere o n.º 1.º do artigo 86.º do Código das Execuções Fiscaes e só destas, portanto, o Poder Judicial, como Poder do Estado, deve e pode conhecer. E se o fizer sempre, sem desfalecimentos, não terá deixado de cumprir a mais alevantada missão que as leis lhe podiam confiar: a de defender a Constituição dos abusos do Executivo.

A ilegalidade do lançamento da contribuição verifica-se quando determinado individuo é colectado em contribuição que, embora autorizada por lei e votada nos termos da Constituição, não deve recair sôbre elle, quer porque não praticou acto sujeito ao imposto, quer porque, tendo-o praticado, dêsse imposto está isento por disposição da própria lei. É cousa bem diversa, isto. Não existe aqui ilegalidade de contribuição. O que existe é um acto praticado ilegalmente, ao procurar executar-

-se uma disposição legal; é uma errada aplicação da lei existente, mas que está fora do âmbito do n.º 1.º do artigo 86.º, e que só pelos tribunais especiais, criados para êsse fim, pode ser apreciada.

Cousas diversas são ainda a ilegitimidade da pessoa citada, por se não tratar do próprio que foi colectado, ou do responsável solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 106.º do citado Código, ou por, tratando-se do próprio, êste não dever a contribuição. Só àquele se refere o n.º 2.º do artigo 86.º, porquanto, se se referisse também a êste, isso seria ainda levar o Poder Judicial a conhecer da justiça ou injustiça com que foi lançada a contribuição, a apreciar e julgar um assunto que deve ser apreciado e julgado no fôro especial que a lei para isso criou. O individuo colectado, mas que o foi indevidamente, não embarga a execução; recorre para os tribunais especiais já mencionados.

Segundo o disposto no artigo 35.º do citado Código das Execuções Fiscaes a base do processo executivo é uma certidão extraída do conhecimento de cobrança; e êste, nos termos do mesmo artigo, tem fôrça ou vale como sentença passada em julgado. Assim, o Poder Judicial nunca pode julgar ilegítimo para a execução o próprio individuo que foi colectado, ou o seu responsável solidário ou subsidiário. A ilegitimidade do n.º 2.º do artigo 86.º só se verifica quando a pessoa chamada à execução não é a própria que foi colectada, nem o seu responsável nos termos do citado artigo 106.º

Um outro caso especialmente previsto pelo artigo 7.º do Código das Execuções Fiscaes é o do n.º 8.º do citado artigo 86.º — a duplicação de colecta. A duplicação de colecta, como as próprias palavras o estão dizendo e como se vê do artigo 85.º do mesmo Código, só se verifica quando pelo mesmo facto tributário e pelo mesmo periodo de tempo fôra colectada, mais do que uma vez, a mesma ou diferentes pessoas. E, como o mesmo facto tributário não pode ser origem de mais do que uma espécie de contribuição, lógico é concluir que, para haver duplicação, necessário se torna ainda que as colectas sejam da mesma natureza. Nunca uma contribuição sumptuária, por exemplo, pode ser a duplicação duma contribuição industrial.

De duas cousas diferentes, uma não pode ser a duplicação da outra.

Não obstante a clareza dêstes princípios e sem se olhar mesmo a que o n.º 8.º do artigo 86.º não pode isolar-se do artigo 85.º do Código, já houve quem opinasse que, para os efeitos dêsse n.º 8.º, a duplicação de colecta se podia verificar ainda que se não tratasse de contribuições de igual natureza, ou mesmo que uma das colectas não fôsse a repetição da outra; e, assim, que a contribuição sumptuária por exemplo, lançada a um automóvel que servia para cómodo pessoal do seu dono era duplicação da contribuição industrial lançada ao mesmo automóvel por o proprietário o ter na praça para alugar; ou que, exemplificando ainda, tendo-se pago imposto de rendimento igual a X e averiguando-se, posteriormente, que a quantia devida era de X + X, não se podia exigir a diferença que deixou de ser paga, porque a importância dessa diferença constituia uma duplicação de imposto já cobrado. Não pode ser. Isto não é *duplicar*. O que a lei quiere evitar, permitindo ao contribuinte embargar a execução com o fundamento na duplicação de colecta, é que êle pague, por um só facto tributário e pelo mesmo periodo de tempo, mais do que uma contribuição da mesma espécie ou natureza. Alargar o espirito da lei para fora dêstes limites é não atender à sua letra expressa (artigo 85.º), é falsear o seu fim.

É, pois, simples e claro o significado dos n.ºs 1.º, 2.º e 8.º do artigo 86.º do Código das Execuções Fiscaes. Em face dêles o Poder Judicial só pode conhecer:

1.º Do lançamento ou liquidação de contribuições ou impostos que não estejam criados por lei, que não existam, ou que, estando criados por lei, não tenham sido votados pelo Congresso da República ou nos termos estabelecidos na Constituição;

2.º Da ilegitimidade da pessoa citada por esta não ser a própria pessoa colectada ou o responsável solidário ou subsidiário; e

3.º De duplicação de colecta, quando se verificarem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) Estar pago, por inteiro, uma contribuição ou imposto;

b) Exigir se outra contribuição ou imposto, quer da mesma pessoa que foi cole-

tada com a primeira, já paga, quer de pessoa diferente;

c) Serem as duas, a já paga e a que se exige, de igual natureza;

d) Referirem-se ambas ao mesmo facto tributário; e

e) Dizerem ambas respeito ao mesmo período de tempo.

De harmonia com o exposto, tenho a honra de submeter à vossa apreciação a seguinte proposta de lei:

Artigo único. As disposições dos n.ºs 1.º, 2.º e 8.º do artigo 86.º do Código das Execuções Fiscais são interpretadas pela forma seguinte:

«Só podem servir de fundamento a embargos de executado os factos seguintes:

1.º Ilegalidade da contribuição lançada ao executado por essa espécie de contribuição não existir nas leis em vigor ou por não estar votada para o respectivo ano nos termos da Constituição.

2.º Ilegitimidade da pessoa citada por esta não ser a própria pessoa colectada nem o responsável pelo pagamento da contribuição exequenda.

3.º Duplicação de colecta, por, estando paga por inteiro uma contribuição ou imposto, se exigir da mesma ou de diferentes pessoas uma outra de igual natureza, referente ao mesmo facto tributário e ao mesmo período de tempo».

Afonso Costa, Ministro das Finanças.

