

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL**Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
01619/10.7BESNT	27 de novembro de 2019	Suzana Tavares Da Silva

DESCRITORES

Omissão de pronúncia > Impugnação > Acto tributário > Vícios > Ministério público

SUMÁRIO

Inexiste omissão de pronúncia quando a sentença responda a todas as questões de fundo que tenham sido formuladas na impugnação.

TEXTO INTEGRAL**Acordam na secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:****I - Relatório**

1 - O Ministério Público interpôs recurso da sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, em 2 de Janeiro de 2019, que julgou improcedente a impugnação judicial deduzida por Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A., contra o Município de Sintra, do acto de indeferimento da reclamação graciosa relativa à liquidação de taxas devidas por equipamentos

de abastecimento de combustíveis líquidos, referentes ao ano de 2010, no valor global de 1.920,00€, apresentando, para tanto, alegações que conclui do seguinte modo:

I - O Ministério Público recorre da aliás doutra sentença proferida na data de 02.01.2019 e mediante a qual foi julgada improcedente a impugnação judicial apresentada pela firma "Petróleos de Portugal-Petrogal, S.A.", relativamente ao acto de indeferimento da reclamação graciosa que a mesma apresentara previamente, e ainda relativamente ao acto de liquidação de taxa municipal, emitida pelo Município de Sintra, com o valor a pagar na importância de € 1.920,00, e respeitante a equipamentos de abastecimentos de combustíveis.

II - Na sentença foram julgados improcedentes os vícios imputados pela firma Impugnante ao acto de liquidação da taxa municipal, que constitui o objecto (mediato) dos presentes autos.

III - Porém, a sentença é nula na parte em que omitiu a devida pronúncia sobre um outro vício do acto impugnado, que fora invocado pelo Ministério Público no parecer pré-sentencial, quando referira que o acto de liquidação padecia de erro sobre os pressupostos de facto, imputável ao Município de Sintra, uma vez que a firma Impugnante não era o sujeito passivo da relação jurídica mas a firma concessionária do posto de abastecimento de combustíveis.

IV - Ora, a Mma. Juiz a quo estava obrigada a pronunciar-se sobre tal questão, para mais tratando-se de um vício de fundo, pelo que a decisão recorrida infringiu pois as disposições dos artigos 121º, nº 1, e 124º, nº 2, alínea b), ambos do CPPT, traduzindo nulidade de sentença, por omissão de pronúncia, de acordo com o disposto no artigo 125º, nº 1, igualmente do CPPT.

V - Assim sendo, deve ser julgado procedente o presente recurso, por se verificar a invocada nulidade da sentença, e, em consequência, determinado que os autos voltem à primeira instância para reforma do decidido.

Nestes termos e com o duto suprimento de V.^a Ex.^a deve o presente recurso

jurisdicional ser julgado procedente, revogando-se a sentença recorrida e absolvendo-se a recorrente dos pedidos».

2- Não foram produzidas contra-alegações

3- A Mm.^a Juíza no despacho de sustentação, fls. 195 (processo físico), sustenta que:

«Nas alegações de recurso de fls. 208 e ss. (do Sitaf - e fls. 178 e ss. do processo em suporte físico), vem o Digno Magistrado do Ministério Público, ora Recorrente, arguir a nulidade da sentença, por omissão de pronúncia, nos termos previstos no nº 2 do artº 125º do CPPT.

Cumprido, assim, proferir despacho nos termos do artº 617º do CPC, aplicável ex vi do artº 2º, alínea e), do CPPT.

Entendo que a sentença recorrida não padece da nulidade que lhe vem assacada, dado que face ao pedido - de anulação do acto de liquidação de taxa no valor de € 1.920,00 -, e à causa de pedir correspondente relacionada com a invocação de vícios próprios desse acto, não existe omissão de pronúncia.

Na realidade, e ao contrário do defendido pelo Recorrente, houve pronúncia no sentido da verificação da bilateralidade da taxa em causa relativamente à Impugnante, o que exclui a sua verificação nos termos defendidos pelo DMMP quanto a outro sujeito (ainda que tal pronúncia se tenha apoiado na citação do acórdão do TCA Sul, de 26.06.2014, proferido no processo nº 4946/11, e no acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional de 01.04.2014, nº 316/2014 em que aquele, por sua vez, se estribou; e ainda que, a final, se não tenha concluído de modo expresse pela improcedência do vício suscitado igualmente pelo DMMP).

De resto, a própria Impugnante no artigo 3º da petição inicial, por referência ao ofício de notificação da taxa impugnada, afirma que a taxa em crise diz respeito à licença de equipamento de combustíveis líquidos válida para o posto de

abastecimento em questão durante o ano de 2010, não tendo sido questionado, nem na petição inicial, nem no douto parecer do DMMP, que a titularidade da referida licença não pertença à Impugnante.

Nestes termos, mantenho a decisão proferida,

No entanto, e como sempre, esse Tribunal melhor decidirá.».

4- O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal não emitiu parecer por se tratar de um recurso interposto pelo Ministério Público.

5 - Colhidos os vistos legais, cabe decidir.

II - Fundamentação

1. De facto

Na sentença recorrida deu-se como assente a seguinte factualidade concreta:

1- Por ofício com a referência DLAE/SPOE/Carburantes-2010, com o n.º 004785, datado de 17.03.2010, e em relação ao posto de combustíveis localizado na Rua, freguesia, a Câmara Municipal de Sintra notificou a Impugnante - Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A. - para proceder ao pagamento da quantia de € 1.920,00 devida "em virtude dos condicionamentos no plano do tráfego e acessibilidades, do impacto ambiental negativo da actividade nos recursos naturais (ar, águas e solos) e da consequente actividade de fiscalização desenvolvida pelos serviços municipais competentes, referente aos equipamentos de abastecimento de combustíveis líquidos, prevista no n.º 1.1 do art. 70º da Tabelas de Taxas e Outras Receitas do Município de Sintra em vigor, reportando-se a 24 equipamentos de abastecimento de combustíveis líquidos instalados no Posto (...)" (cfr. doc. nº 1 junto à p.i., a fls. 17 dos autos);

2- Em 19.04.2010 a Impugnante apresentou na Câmara Municipal de Sintra reclamação graciosa contra a liquidação referida na alínea anterior (cfr. doc. 2 junto à p.i., a fls. 20 a 37 dos autos);

3- Em 11.08.2010 foi indeferida a reclamação referida no ponto anterior (cfr. fls. 39 a 54 dos autos).

2. Questões a decidir

Saber se existe nulidade da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, com fundamento em omissão de pronúncia, por, como alega o recorrente, nela não se ter emitido pronúncia sobre o vício invocado pelo Ministério Público no parecer pré-sentencial, i. e., o erro sobre os pressupostos de facto de que enfermava o acto de liquidação por ter sido emitido a um sujeito passivo que não era o sujeito passivo da taxa.

3. De direito

3.1. Da omissão de pronúncia como causa de nulidade da sentença

3.1.1. As causas de nulidade das sentenças encontram-se elencadas, de forma taxativa, no n.º 1 do artigo 125.º do CPPT, incluindo-se, entre elas, “a falta de pronúncia sobre questões que o juiz deva apreciar”. Também o n.º 1 do artigo 95.º do CPTA dispõe que “[A] sentença deve decidir todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação e não pode ocupar-se das questões suscitadas, salvo quando a lei lhe permita ou imponha o conhecimento oficioso de outras”. Por último, esta regra tem também acolhimento no n.º 1 do artigo 615.º do CPC, onde se enunciam de forma taxativa as causas de nulidade das sentenças, dispondo, a alínea d), que “é nula a sentença quando (...) o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento”.

A omissão de pronúncia só se verifica, portanto, quando o tribunal não conheça ou não se pronuncie sobre questões que devesse conhecer ou sobre as quais se devesse pronunciar.

3.1.2. No âmbito do processo impugnatório tributário, o artigo 124.º do CCPT, ao referir a ordem de conhecimento dos vícios na sentença, dispõe que o tribunal deve apreciar prioritariamente os vícios que conduzam à declaração de inexistência ou nulidade do acto impugnado e, depois, os que sejam causa de anulação daquele. Para além disso, o n.º 2 do mesmo artigo dá indicação de que o juiz deve dar preferência ao conhecimento dos vícios que assegurem mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos e que, de entre os vícios que sejam causa de anulação do acto, deve começar por dar preferência à ordem estabelecida pelo impugnante, sem prejuízo de atender, igualmente, aos vícios arguidos pelo Ministério Público.

É, aliás, por essa razão, que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo tem afirmado, de forma permanente e reiterada, que não se verifica excesso de pronúncia se o tribunal vier a anular actos tributários ou actos administrativos em matéria tributária com fundamento em vícios que tenham sido suscitados pelo Ministério Público – neste sentido v. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Maio de 2015 (proc. 01381/14) e jurisprudência aí referida.

E o Supremo Tribunal Administrativo também afirmou já que não se verifica omissão de pronúncia quando “o Tribunal deixe de se pronunciar sobre uma questão ao decidir dela não conhecer” (v. neste sentido, acórdão de 6 de Fevereiro de 2019, no processo 0503/14.0BECBR 0893/17).

3.1.3. Questão diversa, porém, mas relevante para a decisão do presente recurso, é saber de que forma é que o Tribunal está vinculado a cumprir o dever de conhecer de todos os vícios que sejam suscitados no processo e que possam

conduzir à ilegalidade do acto.

Mas o facto de ter de existir uma pronúncia não invalida que se possa colocar a questão de saber se essa pronúncia tem de ser expressa sobre cada causa de invalidade (cada vício) invocado no processo (seja pelas partes, seja pelo Ministério Público) ou se se admite que essa pronúncia possa ser tácita ou consequente.

Sobre esta questão já se pronunciou, em certa medida, o acórdão de 30 de Maio de 2019, proferido pela 1.ª Secção deste Supremo Tribunal Administrativo (Proc. 01409/11.0BEPRT), a «nulidade da sentença por omissão ou por excesso de pronúncia, resulta da violação do disposto no n.º 2 do art.º 608.º do CPC, nos termos do qual "[o] juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras" e "[n]ão pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento officioso de outras". A violação daquele dever, torna nula a sentença, consequência que se justifica dado que a omissão de pronúncia se traduz, ao fim e ao cabo, em denegação de justiça (...) questões para este efeito são, todas as pretensões processuais formuladas pelas partes que exigem decisão do julgador, bem como, ainda, os pressupostos processuais debatidos nos autos, sendo que, não podem confundir-se aquilo que são questões que os litigantes submetem à apreciação e decisão do tribunal com o que são razões de facto ou de direito, os argumentos, ou os pressupostos em que cada parte funda a sua posição nas questões objecto de litígio.

Assim, o julgador não tem que analisar e apreciar todos os argumentos, todos os raciocínios, todas as razões jurídicas invocadas pelas partes em abono das suas posições. Apenas tem que decidir as questões que por aquelas lhe tenham sido postas ou que sejam de conhecimento officioso.

Ou seja, o que se impõe é que o julgador conheça de todas as questões de fundo que lhe foram colocadas, excepto aquelas cujas decisões tenham ficado

prejudicadas pela solução dada a outras, desde que, não sejam de conhecimento oficioso».

Retira-se desta decisão do Supremo Tribunal Administrativo, com interesse para o presente recurso, que não existe omissão de pronúncia se “a sentença responde a todas as questões de fundo que tenham sido formuladas”, ainda que algumas dessas “respostas” às causas de invalidade suscitadas possam resultar de pronúncias tácitas (inferidas a partir da resposta ou prejudicadas pela resposta dada na análise de outras causas de invalidade) ou consequentes (decorrentes, logicamente, da resposta dada a outras causas de invalidade expressa e autonomamente tratadas).

3.2. Da omissão de pronúncia no caso concreto

3.2.1. A omissão de pronúncia que o recorrente Ministério Público imputa à sentença aqui em apreço prende-se com o facto de o Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra não se ter expressamente pronunciado na sentença recorrida sobre o vício de “erro sobre os pressupostos de facto”, de que padeceria em seu entender o acto de liquidação, por o mesmo ter como sujeito passivo do tributo uma empresa (a Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.), que não era a empresa que explorava o posto de abastecimento de combustíveis (a A....., Lda.).

Recorde-se que o Tribunal emitiu um despacho no sentido de ouvir as partes sobre esta questão, as quais se pronunciaram expressamente sobre a mesma em alegações complementares.

Nessas alegações complementares, a impugnante explicou que embora a A..... tivesse o direito de explorar o posto de abastecimento no qual estavam instalados aqueles equipamentos nos termos definidos no contrato celebrado com a Impugnante (Contrato de Cessão de Exploração), de que juntou cópia, a mesma (a Petrogal) continuava a ser proprietária dos materiais (instalações) de abastecimento de combustíveis e que, sendo indefinida (e até inexistente) a

contrapartida do tributo, também não era definido o seu sujeito passivo, pelo que não podia dizer-se que havia erro nos pressupostos de facto. De resto, a natureza indefinida deste tributo é algo que hoje continua em discussão, pois após a decisão do Tribunal Constitucional, que julgou inconstitucionais, por não se poderem reconduzir à figura das taxas, as normas do Regulamento de Permissões Administrativas, Taxas e Outras Receitas do Município de Oeiras que instituía um tributo idêntico a este, sobre o «armazenamento de produtos de petróleo (depósitos subterrâneos)» (acórdão n.º 33/2018), outras duas decisões posteriores decidiram não julgar inconstitucionais normas de conteúdo semelhante, mantendo a tese sufragada no acórdão n.º 316/2014 (v. acórdãos n.ºs 204/2019 e 623/2019).

Já o Município, que também apresentou alegações complementares, justificou a liquidação do tributo à Petrogal com fundamento na circunstância de ter sido sempre esta empresa a que se relacionou com ele para (assumindo, de facto, perante o município, a posição de sujeito passivo daquele tributo), quer quanto ao pagamento, quer quanto à reclamação do acto de liquidação, e ainda com a presunção de que essa qualidade de sujeito passivo da taxa resultaria do clausulado contratual celebrado entre a Petrogal e a A.....

Ora, como resulta da sentença, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, ao qualificar juridicamente o tributo, aderiu à tese da jurisprudência que era então dominante no Tribunal Constitucional, conduzida pelo acórdão n.º 316/2014, de 1 de Abril de 2014, segundo a qual este tributo deveria qualificar-se como taxa por corresponder a uma contrapartida pelas actividades de vigilância e acções de prevenção do município relativamente a instalações poluidoras como os postos de combustíveis, que, no entender daquele aresto, não teria sequer que ser comprovada mediante acções concretas dos municípios junto dos sujeitos passivos. Mais, na passagem do acórdão do Tribunal Constitucional que o Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra também transcreve na sentença pode ler-se o seguinte a propósito da caracterização da licença de exploração de

postos de combustíveis como facto tributário daquela taxa: “constitui uma relação jurídica duradoura no quadro da qual o licenciado adquire o direito de exercer uma actividade que, mesmo cumprindo os deveres específicos impostos pela legislação e regulamentação técnica aplicável, interfere permanentemente com a conformação de bens públicos, como o ambiente (ar, águas e solos), o urbanismo, o ordenamento do território e a gestão do tráfego”, dando assim um claro sinal de que, o sujeito passivo daquele tributo, seria o titular da licença de exploração do posto de combustível.

Assim, e como se infere do contrato comercial celebrado entre as partes (que é, de resto, um contrato-tipo no âmbito da exploração da actividade de distribuição de combustíveis), o posto de combustíveis é propriedade da Petrogal, sendo ela a titular da licença de exploração, cabendo à A....., por efeito daquele contrato privado, a qualidade de mera cessionária do direito de exploração.

3.2.2. Por isso, tem razão a Meritíssima Juíza do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra quando afirma, no despacho exarado ao abrigo do disposto no artigo 617.º do Código do Processo Civil, que ao pronunciar-se no sentido de que o tributo em questão era uma taxa, com a conformação jurídica que lhe havia sido dada pelo acórdão do Tribunal Constitucional n.º 316/2014, estava tacitamente a afirmar que o sujeito passivo da taxa era o titular da licença de exploração do posto de combustíveis, ou seja, de acordo com o que resultava dos articulados, a Petrogal era a titular da licença e, por essa razão, também o sujeito passivo do tributo, facto que não havia sido questionado pela partes ou pelo Ministério Público.

Assim, da fundamentação da sentença sobre a qualificação jurídica do tributo já resultava a resposta à inexistência de erro nos pressupostos de facto quanto ao sujeito passivo do tributo, pelo que ficava conseqüentemente respondida a questão relativa ao vício que havia sido suscitado pelo Ministério Público na

vista do processo, não existindo omissão de pronúncia.

E é também este o sentido da nossa conclusão, em que aderindo à tese do já mencionado acórdão de 30 de Maio de 2019, proferido pela 1.ª Secção deste Supremo Tribunal Administrativo (Proc. 01409/11.0BEPRT), concluímos que “a sentença respondeu a todas as questões de fundo que haviam sido formuladas”, incluindo a conformidade jurídica do acto de liquidação quanto aos respectivos pressupostos de facto.

Conclusões

Assim, podemos concluir, relativamente à questão em apreço, que inexiste omissão de pronúncia quando a sentença responda (expressa ou tacitamente) a todas as questões de fundo que tenham sido formuladas na impugnação.

Pelo exposto, acordam os juízes que compõem esta Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo em negar provimento ao recurso.

Sem custas [nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento das Custas Processuais].

*

Lisboa, 27 de Novembro de 2019. – Suzana Tavares da Silva (relatora) – Aragão Seia – Francisco Rothes.

Fonte: <http://www.dgsi.pt>