

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01074/17.0BELRA	7 de dezembro de 2022	Suzana Tavares Da Silva

DESCRITORES

Oposição à execução > Regulamento > Prescrição do procedimento

SUMÁRIO

I - O artigo 204.º n.º 1, al. h) do CPPT não permite que o decurso do prazo de 4 anos de “prescrição do procedimento” administrativo para a determinação da existência ou não de irregularidade na aplicação/uso dos subsídios atribuídos ao abrigo de programas financeiros da União seja invocado como fundamento da oposição à execução fiscal dos actos que determinam a respectiva devolução.

II - O prazo de “prescrição do procedimento”, previsto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95, apenas pode ser invocado perante a jurisdição administrativa, sendo a acção administrativa o meio judicial adequado, à luz do direito nacional, para reagir contra a (in)validade do acto que determina a restituição das quantias pagas com fundamento em irregularidade.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo

I - Relatório

1 - B....., A....., e C....., todos com os sinais dos autos, citados no âmbito da reversão do processo de execução fiscal em que era executada D....., Lda., apresentaram no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria oposição àquela execução fiscal, alegando ilegalidade da reversão por inexistência de base legal e inexistência da dívida por cumprimento integral das obrigações do contrato de financiamento celebrado entre a devedora principal e o IFAP.

2 - Por sentença de 30 de Março de 2020, o TAF de Leiria julgou procedente a oposição, declarando extinto o processo de execução fiscal com fundamento na prescrição da dívida exequenda.

3 - Inconformado com aquela decisão, o IFAP recorreu para este Supremo Tribunal Administrativo, rematando as suas alegações com as seguintes conclusões:

«[...]

A. O presente recurso vem interposto de sentença proferida em 31/12/2020, julgando procedente a oposição apresentada por A....., C..... e B....., gerentes da sociedade D....., Lda, e consequentemente determinou que "... a dívida exequenda ser declarada prescrita com a consequente extinção do processo de execução fiscal instaurado contra os Oponentes, conforme infra se determinará", no entendimento que "...tendo por referência o pagamento mais recente, ocorrido em 04-03-2005, o prazo de prescrição de quatro anos terminou em 04-03-2009, ou seja, à data em que foi notificado o ofício a manifestar a intenção de rescindir unilateralmente o contrato de atribuição das ajudas, já há muito se havia completado o prazo de prescrição de quatro anos".

B. Salvo melhor opinião, este entendimento não se afigura correto, porquanto o Tribunal a quo não distinguiu entre dois tipos de prescrição, a prescrição do procedimento administrativo e a prescrição da dívida exequenda.

C. Na situação em apreço, como resulta do ponto 6 da matéria de facto dada por provada na sentença, e não se contesta, "... pelo IFAP. I.P. proferida decisão final de rescisão unilateral do contrato identificado em 2), a qual foi comunicada através do ofício n.º 016194/2010, tendo sido entregue em 01-07-2010".

D. Decisão final essa, que não tendo sido judicialmente impugnada pelo ora recorrido mediante apresentação de ação administrativa de anulação de ato administrativo, extinguiu esse mesmo procedimento administrativo nos termos do CPA (Art.º 90.º do novo código e Art.º 106.º na redação anterior)

E. Encerrado o procedimento administrativo, o IFAP, I.P. constituiu-se credor da sociedade D..... e para cobrar a dívida emitiu certidão de dívida, como resulta do ponto 7 da matéria de facto dada por provada na sentença, tendo posteriormente, sido como resulta do ponto 8 da matéria de facto dada por provada na sentença, "em 27-09-2012 foi instaurado pelo Serviço de Finanças de Leiria - 2, em nome da sociedade «D....., Lda.» o processo de execução fiscal n.º 3603201201084984, para cobrança de de dívidas de ajudas recebidas no âmbito do programa operacional «POAGRO», no valor de € 58.743,92 (cfr. fls. 99/verso dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido)".

F. Ora, nos termos da alínea d) do n.º 1 do Art.º 204.º do CPPT, a oposição só poderá ter como fundamento a "prescrição da dívida exequenda", pelo que nem sequer podia o ora recorrido invocar qualquer outro tipo de prescrição.

G. E compreende-se o raciocínio do legislador, uma vez que na da alínea i) do n.º 1 do Art.º 204.º do CPPT, impede que sejam invocados fundamentos que envolvam a apreciação da legalidade da liquidação da

dívida exequenda.

H. Na situação em apreço, analisar-se a prescrição do procedimento administrativo, estando este extinto e tendo o ora recorrido se conformado com essa extinção, não pode esse procedimento administrativo ser oficiosamente, nos termos do artigo 175.º do CPPT, objeto de análise pelo Tribunal em sede de execução de dívida.

I. Primeiro porque prescrição de dívida exequenda, não se confunde com prescrição do procedimento administrativo, traduzindo-se em execução de uma dívida já constituída e consolidada na esfera jurídica do exequente e por outro lado, porque o Art.º 175.º do CPPT tem por objeto a prescrição da coleta efetuada por um órgão da execução fiscal, enquanto na situação em apreço nos autos, a dívida emerge de um procedimento administrativo extinto, com regras de reclamação graciosa e impugnação judicial definidas no CPA e no CPTA.

J. Face ao exposto, salvo melhor opinião, o entendimento do Tribunal a quo ao julgar procedente a oposição à execução fiscal, no entendimento que a dívida exequenda se encontra prescrita nos termos do n.º 1 do Art.º 3.º do Regulamento (CE, EURATOM), n.º 2988/95, não parece ter sido correto, pelo que, deve o presente recurso ser julgado procedente por provado e em consequência ser proferido acórdão revogando a decisão recorrida.

Termos em que deve o presente recurso ser admitido e julgado procedente por provado e em consequência ser proferido acórdão revogando a decisão recorrida, assim se fazendo, JUSTIÇA!

[...]».

4 - Não foram produzidas contra-alegações.

5 - O Excelentíssimo Representante do MP junto deste Tribunal emitiu parecer no sentido de se negar provimento ao recurso.

6 - Em 12.05.2021, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu suspender a instância e formular as seguintes questões prejudiciais ao TJUE:

“I. O artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE/Euratom) n.º 2988/9, de 28/12, opõe-se a uma solução de direito interno, segundo a qual não se pode aplicar a prescrição pelo decurso do prazo de 4 ou 8 anos no processo judicial de cobrança coerciva instaurado, por apenas se permitir a apreciação dessa questão em ação relativa ao ato que determine a devolução dos montantes indevidamente recebidos por verificação de uma irregularidade?”

Em caso de resposta negativa a esta pergunta, pergunta-se:

II. O prazo de três anos previsto no n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 deve considerar-se um prazo de que caducidade da dívida que se gera com a prática do ato que impõe a devolução das quantias indevidamente recebidas em caso de irregularidades no financiamento? E deve contar-se a partir da data em que foi praticado o ato?

Em caso de resposta negativa a esta pergunta, pergunta-se ainda:

III. O artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 opõe-se a uma solução de direito interno da qual resulte que o prazo da dívida fique interrompido quando, revertida a execução instaurada contra responsáveis subsidiários da sociedade beneficiária, estes são citados, bem como que o dito prazo fique ainda suspenso enquanto não houver decisão definitiva ou transitada em julgado que ponha termo a oposição que aqueles deduziram?”.

7 - Por despacho de 20.10.2022, o TJUE declarou o seguinte:

“1) O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, deve ser interpretado no sentido de que:

sob reserva do respeito dos princípios da equivalência e da efetividade, não se opõe a uma regulamentação nacional por força da qual, para efeitos de impugnação de uma decisão de cobrança de montantes indevidamente pagos, adotada após o decurso do prazo de prescrição do procedimento previsto nessa disposição, o seu destinatário é obrigado a invocar a irregularidade dessa decisão num determinado prazo no tribunal administrativo competente, sob pena de caducidade, e já não se pode opor à execução da referida decisão invocando a mesma irregularidade no âmbito do processo judicial de cobrança coerciva intentado contra si.

2) O artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que:

os responsáveis subsidiários da entidade devedora, destinatária de uma decisão de cobrança dos montantes indevidamente recebidos, contra os quais o processo de execução fiscal foi revertido, devem poder invocar o termo do prazo de execução previsto no artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, deste regulamento ou, se for caso disso, de um prazo de execução prolongado em aplicação do artigo 3.º, n.º 3, do referido regulamento, para se oporem à cobrança coerciva desses montantes.

3) O artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que:

no que respeita à execução de uma decisão que impõe o reembolso dos montantes indevidamente recebidos, o prazo de execução que estabelece começa a correr a partir do dia em que essa decisão se

torna definitiva, ou seja, do dia do termo dos prazos de recurso ou do esgotamento das vias de recurso.”.

Cumpra apreciar e decidir.

II – Fundamentação

1. De facto

A decisão recorrida deu como provada a seguinte factualidade concreta:

[...]

1. Em 02-09-2004, através do ofício n.º 85100/6812/2004 foi comunicado à sociedade «D....., Lda.» decisão de aprovação do projecto «AGRO Med. 3.1. – Apoio à Silvicultura» (cfr. fls. 8 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
2. Em 03-11-2004, na sequência da decisão de aprovação identificada no número antecedente foi celebrado entre o IFADAP I.P. e a «D....., Lda.» contrato de atribuição de ajuda (cfr. fls. 9 a 15 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
3. Em 11-02-2005 e 04-03-2005 foram pagos pelo IFAP I.P. à sociedade «D....., Lda.», ao abrigo do contrato identificado no número antecedente os montantes, respectivamente de € 31.930,78 e € 21.537,95 (cfr. fls. facto que se extrai do documento junto com a certidão de dívida a fls. 40 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
4. Em 13-01-2010 foi entregue à sociedade «D....., Lda.» notificação para se pronunciar sobre a rescisão do contrato identificado em 2) (cfr. fls. 21 a 23 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
5. Em 02-02-2010 a sociedade «D....., Lda.» pronunciou-se por escrito sobre a intenção de rescisão do contrato identificado no número antecedente (cfr. fls. 9 a 15 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
6. Em data concretamente não apurada foi pelo IFAP I.P. proferida decisão final de rescisão unilateral do contrato identificado em 2), a qual foi comunicada através do ofício n.º 016194/2010, tendo sido entregue em 01-07-2010 (cfr. fls. 39/verso a 40/verso dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
7. Em 03-09-2012 foi pelo IFAP I.P. emitida em nome da sociedade «D....., Lda.» certidão de dívida referente a ajudas indevidamente recebidas no âmbito do Programa Operacional «POAGRO» (cfr. fls. 35 a 38 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);
8. Em 27-09-2012 foi instaurado pelo Serviço de Finanças de Leiria – 2, em nome da sociedade «D....., Lda.»

Lda.» o processo de execução fiscal n.º 3603201201084984, para cobrança de dívidas de ajudas recebidas no âmbito do programa operacional «POAGRO», no valor de € 58.743,92 (cfr. fls. 99/verso dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

9. Em 09-10-2012 foi entregue à sociedade «D....., Lda.» citação para o processo de execução fiscal identificado no número antecedente (cfr. fls. 41/frente e verso apenso, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

10. Em 19-09-2016 foram pelo Chefe do Serviço de Finanças de Leiria - 2 proferidos projectos de decisão de reversão contra os Oponentes, relativamente às dívidas cobradas coercivamente no processo de execução fiscal n.º 3603201201084984 (cfr. fls. 52 a 57 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

11. Em 20-09-2016 foram remetidas aos Oponentes, notificações para se pronunciarem sobre o projecto de reversão identificado no número antecedente (cfr. fls. 52 a 57 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

12. Em data concretamente não apurada os Oponentes pronunciaram-se por escrito sobre o projecto de reversão identificado em 10) (cfr. fls. 58 e 59 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

13. Em 29-11-2016 foi elaborada informação pelo Serviço de Finanças de Leiria - 2. a propor o prosseguimento da reversão contra os Oponentes a qual foi confirmada por despacho do Chefe do Serviço de Finanças (cfr. fls. 60, 64 e 68 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

14. Em 29-11-2016 foram proferidos pelo Chefe do Serviço de Finanças de Leiria - 2 despachos a determinar a reversão do processo de execução fiscal n.º 3603201201084984 contra os Oponentes (cfr. fls. 61, 65 e 69 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido);

15. Em 12-12-2016 foram remetidas aos Oponentes, citações para a reversão do processo de execução fiscal n.º 3603201201084984 no valor de € 58.743,92 (cfr. fls. 62 a 74 dos autos, cujo teor se dá por integralmente reproduzido; facto expressamente admitido pelo Oponente);

16. A presente Oposição foi remetida por correio registado ao Serviço de Finanças de Leiria - 2 em 12-01-2017, tendo dado entrada neste Tribunal em 05-07-2017 (cfr. fls. 1 e 32 dos autos);

*

Não foram dados como provados outros factos.

[...]».

2. Questões a decidir

O objecto do presente recurso consiste em saber se existiu ou não um erro de julgamento da sentença recorrida ao concluir pela procedência da oposição à execução fiscal com fundamento na prescrição da dívida nos termos do n.º 1 do Art.º 3.º do Regulamento (CE, EURATOM), n.º 2988/95.

3. De direito

3.1. A resposta à principal questão recursiva é fácil e resulta hoje clara da jurisprudência do TJUE vertida no acórdão de 07.04.2022 (proc. C-447/20 e C-448/20), como o mesmo reitera no §§ 23 do Despacho exarado em resposta à consulta dos presentes autos: o prazo previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento n.º 2988/95 é um prazo respeitante ao procedimento administrativo tendente à recuperação de montantes financeiros indevidamente pagos e a invocação da respectiva inobservância pelas autoridades nacionais responsáveis por praticar os actos tendentes a declarar a obrigação da devolução daquelas quantias tem de fazer-se perante os tribunais administrativos, mediante meio processual próprio, não podendo esta questão ser conhecida nos tribunais tributários em sede de oposição à execução fiscal.

Cabe assim concluir, positivamente, pela procedência do recurso no que contende com a existência de um erro de julgamento do TAF de Leiria.

3.2. Das questões que foram formuladas no reenvio prejudicial, resultou ainda o seguinte:

3.2.1. O TJUE é claro na resposta que dá no Despacho exarado nos autos ao esclarecer que, o prazo de três anos fixado no n.º 2 do artigo 3.º do dito Regulamento n.º 2988/95 (o qual se aplica entre nós uma vez que o Estado não definiu, ao abrigo da faculdade prevista no n.º 3 do artigo 3.º do mesmo Regulamento n.º 2988/95 um prazo mais alargado para o efeito) é o período de tempo limite para que a entidade responsável para o efeito, segundo o direito nacional, execute aquela cobrança coerciva e que “o termo do referido prazo tem como consequência que o montante em causa já não pode ser recuperado através da execução coerciva”, leia-se, do processo de execução fiscal [§§ 40 e 41 do Despacho exarado no processo C-374/21].

3.2.2. O TJUE é também claro ao afirmar que o que releva é a existência, no direito interno, de um mecanismo que garanta que os executados podem invocar a ultrapassagem daquele prazo e que desse facto resulta a ilegitimidade da cobrança coerciva “não sendo necessário determinar se o termo desse prazo implica igualmente a prescrição da dívida objecto dessa decisão” [§ 44 do Despacho exarado no processo C-374/21].

3.2.3. E o TJUE esclarece também que as regras sobre o cômputo deste prazo de três anos previsto no n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 é uma questão de direito europeu (sem remissão para o direito

interno), pelo que se aplica de modo uniforme em todos os Estados, o que significa que o dies a quo deste prazo é o dia em que a decisão de recuperação das verbas, tomada no procedimento/processo administrativo se torna definitiva, seja o dia a seguir ao último em que a decisão poderia ser recorrida, seja o dia seguinte a ter sido proferida a última decisão sobre a matéria, i. e. a decisão que já não admite recurso [§§ 47 a 52 do Despacho exarado no processo C-374/21].

3.2.4. Por último, o TJUE esclarece ainda que os casos de interrupção e suspensão do prazo de execução que estamos a analisar são regulados pelo direito nacional, como resulta expressamente do §2.º do n.º 2 do artigo 3.º do dito Regulamento n.º 2988/95 [§ 54 Regulamento do Despacho exarado no processo C-374/21].

3.3. A última questão que se formulou perante o TJUE, e para a qual este considerou não ter elementos para responder, contedia com a aplicação destas regras no âmbito da relação jurídico-executiva que se estabelecia com aqueles que haviam sido chamados à execução por via da reversão do processo de execução fiscal.

Mas neste caso impõe-se o conhecimento da questão prévia que foi formulada pelos Oponentes e que é a de saber se existe base legal para a reversão do processo de execução fiscal nos casos em que estamos perante a execução de dívidas decorrentes de decisões administrativas que ordenam o reembolso de quantias pagas ao abrigo de programas de financiamento regulados pelo direito europeu. No caso concreto, trata-se de uma ajuda atribuída ao abrigo do Programa Agro, Medida 3.1. - Apoio à Silvicultura (ponto 1 da matéria de facto assente), integrado no III Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2000 a 2006 (QCA III), prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1257/99, do Conselho de 17 de Maio de 1999 relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e entre nós regulada pelo Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de Julho, e pela Portaria n.º 533-D/2000, de 1 de Agosto, depois substituída pela Portaria n.º 448-A/2001, de 3 de Maio.

Trata-se, pois, de uma questão cujo conhecimento ficou prejudicado na decisão recorrida, pelo que se impõe a baixa dos autos ao TAF de Leiria para aí se conhecer da mesma.

III - Decisão

Pelo exposto, acordam os juízes que compõem esta Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo em conceder provimento ao recurso e ordenar a baixa dos autos para serem conhecidas as questões que ficaram prejudicadas.

Custas pelos Recorridos.

Lisboa, 7 de Dezembro de 2022. - Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva (relatora) - Pedro Nuno

Pinto Vergueiro – Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia.

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