

## PROVA ESCRITA DE DIREITO E PROCESSO TRIBUTÁRIO

### Via Académica - 1.ª Chamada

Aviso de abertura n.º 15619/2017, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 249/2017, de 29 de dezembro de 2017

### Grelha de Correção

A atribuição da cotação máxima à resposta a cada questão pressupõe um tratamento completo das várias questões suscitadas, que deverá ser coerente e corretamente fundamentado, com indicação dos preceitos legais aplicáveis.

É valorizada a correta indicação de jurisprudência pertinente.

Na cotação atribuída serão tidos em consideração a pertinência do conteúdo, a qualidade da informação transmitida em relação à questão colocada, a organização da exposição, a capacidade de argumentação e de síntese e o domínio da língua portuguesa.

Os erros ortográficos serão valorados negativamente em 0,25 por cada um, até um máximo de 3 valores, para o total da prova.

As indicações constantes da grelha refletem as que se afiguram ser as soluções mais corretas para as situações em abordagem.

**Porém, não deixarão de ser valorizadas outras opções, desde que plausíveis e alicerçadas em fundamentos consistentes.**

## COTAÇÃO TOTAL DA PROVA DE DIREITO E PROCESSO TRIBUTÁRIO - 10 VALORES

### COTAÇÕES PARCELARES:

**Questão 1:** 4 valores;

**Questão 2:** 2 valores;

**Questão 3:** 2 valores;

**Questão 4:** 2 valores.

### QUESTÕES

**1. Que argumentos pode Cimbelino da Silva esgrimir para fundamentar a alegação de que o tributo que lhe foi liquidado é ilegal, por inconstitucionalidade orgânica dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do Regulamento do Município de Terra-a-Linda, por violação do disposto no art. 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP? (Valor total – 4 valores)**

**Definição do conceito de taxa e distinção relativamente ao conceito de imposto e contribuição financeira**

Atendendo a que as taxas são tributos comutativos que têm por objetivo o financiamento de prestações públicas determinadas, está vedada às autarquias locais a possibilidade de criar taxas que não incidam sobre prestações públicas concretas e divisíveis. Com efeito, enquanto o **imposto** constitui uma prestação pecuniária, coativa e unilateral, exigida com o propósito de angariação de receitas que se destinam à satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, e que, por isso, tem apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços estaduais, a **taxa** constitui uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de uma prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, assumindo uma natureza sinalagmática

Por sua vez, as **contribuições financeiras**, introduzidas no art. 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP aquando da revisão constitucional operada em 1997, compartilham em parte a natureza dos impostos, porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte, e em parte da natureza das taxas, porque visam

retribuir o serviço prestado por uma entidade pública a uma certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de uma atividade administrativa e distinguem-se especialmente das taxas porque não se dirigem à compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, mas à compensação de prestações que apenas são presumivelmente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, correspondendo a uma relação de bilateralidade genérica.

### **Objeção geral quanto à possibilidade de criação de taxas sobre serviços que à partida se apresentam como indivisíveis, como é o caso da proteção civil**

A doutrina tem visto com preocupação o facto de na alínea f) do n.º 1 do art. 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA) (aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro) se prever a possibilidade de as taxas municipais incidirem sobre “utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios” pela “prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil”, por se considerar que em causa estão áreas de atividade em que, pela sua própria natureza, é geralmente impossível destacar “utilidades divisíveis” que permitam afirmar a existência de prestações concretas das quais os particulares sejam efetivos causadores ou beneficiários (nesse sentido, VASQUES, Sérgio, em *Regime das Taxas Locais. Introdução e Comentário*, Cadernos IDEFF, n.º 8, Coimbra: Livraria Almedina, 2008, no comentário ao artigo 6.º, págs. 113 a 117, e SILVA, Suzana Tavares da – *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pág. 133-134, 139).

### **Âmbito da reserva constitucional de competência parlamentar para a criação de impostos, taxas e contribuições financeiras**

A criação de **impostos** encontra-se abrangida pela reserva de lei parlamentar – cf. art. 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP - quanto a todos os seus elementos essenciais – incluindo a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes – cf. art. 103.º n.º 2, da CRP. Quanto às **taxas** e às **contribuições financeiras**, a Constituição apenas exige que o parlamento legisle ou autorize o governo a legislar sobre as regras e princípio gerais.

No entanto, o **regime das finanças locais** continua a ser reservado à competência legislativa do parlamento, por força do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea q) e 238.º, n.ºs 2 e 4 da CRP, pelo que, e não prevendo o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03-09) as contribuições financeiras como receitas municipais, a eventual criação de uma contribuição financeira (e caso se entendesse qualificar o tributo em causa como tal) por uma autarquia local apenas seria possível existindo uma (outra) lei parlamentar que o permitisse, no caso, o **regime das finanças locais**, o que não sucede.

### **A natureza do tributo em causa e consequências no plano da sua constitucionalidade**

O tributo que foi liquidado no caso concreto, ao prever que os custos globais (com o pessoal, aquisição de bens e serviços, amortizações, transferências correntes e de capital, e investimentos futuros) do serviço municipal de proteção civil, que são englobados indiferenciadamente, sejam imputados a um conjunto limitado de sujeitos passivos, no caso, os proprietários de prédios urbanos, suscita sérias dúvidas quanto à existência do requisito da bilateralidade, ficando por demonstrar que os sujeitos passivos sejam beneficiários das prestações em causa. Por outro lado, genericamente todos os sujeitos que residam, estejam estabelecidos ou se desloquem ocasionalmente na área do município, e ainda que de um modo difuso, dão causa às atividades de proteção civil ou delas beneficiam potencialmente.

Escolher os proprietários de prédios urbanos é questionável, porque estes não têm qualquer relação de maior ou menor proximidade objetiva com a atividade de proteção civil.

Como é referido pela jurisprudência do Tribunal Constitucional relativamente a estes tributos referentes à proteção civil, uma “construção” justificativa assente na agregação em bruto de toda a atividade municipal de proteção civil a título de prestação não pode esconder a ficção artificial de uma prestação concreta com base num conjunto indiferenciado de atos sem destinatários individualizados que se reconduzem a uma atividade abstrata, podendo este mesmo método – de separar uma determinada área de atividade de uma pessoa coletiva pública, calcular os seus custos e fazê-los refletir (ainda que parcialmente, mas em bloco) sobre um conjunto maior ou

menor de sujeitos – utilizar-se para qualquer outro serviço público local ou estadual (educação, justiça, saúde, defesa, segurança, por exemplo), não traduzindo um recorte suficientemente definido de prestações concretas da entidade pública e dos sujeitos que a elas dão causa ou delas beneficiam, nem existindo elementos que suportem uma presunção suficientemente expressiva – forte – de uma relação de troca (cf., neste sentido, o acórdão do TC n.º 848/2017, proferido em 13-12-2017 no Processo n.º 281/2017).

Assim, a técnica utilizada neste regulamento é incompatível com a estrutura bilateral da taxa.

Por outro lado, o facto de a incidência desta taxa ter uma estrutura análoga ao IMI, faz apelo não a uma ideia de proporcionalidade entre prestações, típica das taxas, mas à capacidade contributiva dos sujeitos passivos, adequada aos impostos, revelada pela titularidade do direito sobre os prédios, pois não é possível estabelecer uma relação definida entre o conteúdo e valor das prestações do serviço municipal de proteção civil e o valor a suportar pelos titulares dos prédios.

Particularmente impressionante para fundamentar o argumento de que a relação sinalagmática não está devidamente demonstrada, é o facto de, por um lado, na fundamentação económica da TMPC todos os custos serem agregados indistintamente, e por outro lado, os prédios de maior valor serem tendencialmente os de construção mais recente, com recurso a técnicas mais avançadas e, por isso, mais seguros, gerando-se assim o paradoxo de serem os mais tributados apesar terem uma relação mais ténue com as (eventuais) prestações em causa.

Como refere a propósito o TC, o tributo assim concebido tem um carácter extremamente difuso e impossível de traçar na relação entre a titularidade dos prédios e as prestações no âmbito da proteção civil a que se pretende que deem causa, ou da relação entre essas prestações e o respetivo “benefício” para os titulares do património imobiliário.

Consequentemente, não pode qualificar-se este tributo como bilateral, não sendo, por isso, uma taxa.

Não estando em causa uma taxa, **os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do Regulamento do Município de Terra-a-Linda** são inconstitucionais, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

### **Jurisprudência constitucional recente na qual se baseia a questão**

Questão similar a esta foi recentemente apreciada e decidida pelo Tribunal Constitucional, neste sentido, no **processo n.º 281/2017, acórdão n.º 848/2017, proferido em 13-12-2017**, relatado por José António Teles Pereira [no qual declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, da primeira parte do artigo 61.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, normas essas respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil –, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa], e antes, no processo no **processo n.º 789/2016, acórdão n.º 418/2017, proferido em 13-07-2017**, e igualmente relatado por José António Teles Pereira [no qual se julgaram inconstitucionais as normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa de Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia].

\* \* \*

**2. De que meio processual pode Cimbelino da Silva lançar mão para prosseguir o seu intento, e que pressuposto processual deverá ser necessariamente preenchido para o efeito? (Valor total – 2 valores)**

### **Impugnação judicial**

Cimbelino da Silva deverá lançar mão da **impugnação judicial**, nos termos do disposto nos arts. 97.º, n.º 1, alíneas c) e d) e 99.º, *maxime* alínea a) do CPPT, e ainda nos art. 204.º da CRP, do qual resulta a competência dos tribunais para a fiscalização concreta da constitucionalidade.

### **Reclamação graciosa necessária**

O **pressuposto processual** específico no caso é o da interposição prévia de reclamação graciosa *necessária*, nos termos do disposto no art. 16.º, n.º 5 do RGTA, cujo eventual indeferimento – expresso ou tácito, cf. n.º 4 do art. 16.º do RGTA -, será o objeto “imediato” da impugnação.

\* \* \*

### **3. Qual o prazo de que dispõe para reagir contenciosamente, e como deve efetuar a respetiva contagem? (Valor total – 2 valores)**

#### **Prazo**

Nos termos do disposto no art. 16.º n.º 4 do RGTA a impugnação deve ser interposta no prazo de **60 dias** a contar do indeferimento – expresso ou tácito - da reclamação necessária, presumindo-se a reclamação indeferida se não for decidida no prazo de 60 dias, cf. n.º 3 do art. 16.º do RGTA.

#### **Contagem do prazo**

A contagem deste prazo deve ser efetuada de forma contínua, nos termos do disposto no art. 57.º, n.º 3 da LGT e 20.º, n.º 1 do CPPT, aplicando-se-lhe o disposto no art. 279.º do Código Civil.

\* \* \*

### **4. Que pedido ou pedidos deve Cimbelino da Silva formular? (Valor total – 2 valores)**

#### **Pedido de anulação da liquidação do tributo**

Cimbelino da Silva deverá pedir a **anulação da liquidação do tributo**, uma vez que as duas causas de pedir que pretende invocar configuram fundamento para a anulabilidade do ato, nos termos do disposto no art. 163.º, n.º 1, conjugado com o art. 161.º, ambos do CPA, aplicáveis *ex vi* art. 2.º, alínea d) do CPPT.

A jurisprudência constante da segunda secção do STA vai no sentido de que o afastamento de uma norma no caso concreto por inconstitucionalidade leva à anulabilidade (e não nulidade) do ato; cf. a título exemplificativo, os acórdãos do pleno da secção de contencioso tributário (2.ª secção) do STA n.º 0479/06, de 05-07-2007 e 0396/10 de 16-12-2010, e acórdãos n.º 0418/09, de 16-09-2009, 0948/09 de 27-01-2010, 0593/12 de 28-11-2012, e 0579/13, de 23-10-2013.

### **Abordagem da questão referente aos juros indemnizatórios**

Uma vez que Cimbelino da Silva procedeu ao pagamento do tributo, *poderia* ainda peticionar a **condenação** do Município de Terra-a-Linda **ao pagamento de juros indemnizatórios**.

São requisitos de verificação cumulativa para a concessão dos juros indemnizatórios, a existência de um erro no ato de liquidação de um tributo, que tal erro seja imputável aos serviços, que a sua existência seja determinada em processo de reclamação graciosa ou impugnação judicial e que desse erro tenha resultado o pagamento de uma dívida tributária em montante superior ao legalmente devido.

Os juros seriam peticionados desde a data do pagamento indevido do imposto até à data do processamento da respetiva nota de crédito, nos termos do disposto nos art. 43.º e 100.º da LGT e 61.º, n.º 5 do CPPT, à taxa de 4% (taxa equivalente à dos juros compensatórios cf. n.º 4 do art. 43.º conjugado com o art. 35.º, n.º 10, ambos da LGT, n.º 1 do artigo 559.º do Código Civil e Portaria n.º 291/2003, de 08-04) **acrescidos de juros de mora à taxa equivalente ao dobro da taxa dos juros de mora<sup>1</sup>, relativamente ao período entre a data do termo do prazo de execução espontânea de decisão judicial transitada em julgado e a data da emissão da nota de crédito**, nos termos do disposto no **n.º 5 do art. 43.º da LGT<sup>2</sup>**.

Sobre esta questão o STA pronunciou-se no sentido de que, em situações como a em apreço, em que a questão tem a ver com a inconstitucionalidade de uma norma,

---

<sup>1</sup> A taxa dos juros de mora é definida na lei geral para as dívidas ao Estado e outras entidades públicas, que é de 4,966% desde o dia 1 de janeiro de 2017, inclusive, conforme estabelecido no ponto 1 do Aviso n.º 139/2017, publicado no Diário da República n.º 3/2017, Série II de 2017-01-04, e de 4,857% a partir de 01-01-2018, inclusive, conforme estabelecido no ponto 1 do Aviso n.º 235/2018, publicado no Diário da República n.º 3/2018, Série II de 2018-01-04.

<sup>2</sup> Quanto à questão da cumulação de juros, veja-se a recente jurisprudência do STA no Acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 4/2017 do Supremo Tribunal Administrativo, publicado no Diário da República n.º 180/2017, Série I, de 2017-09-18



no caso, das normas da Portaria em causa, não se verifica o requisito da imputabilidade do erro aos serviços, uma vez que estes, estando vinculados ao princípio da legalidade, terão de aplicar a norma até que o Tribunal Constitucional a julgue inconstitucional com força obrigatória geral, a menos que se esteja perante a violação de normas constitucionais diretamente aplicáveis e vinculativas, como as que se referem a direitos liberdades e garantias (art. 18º, n.º 1 da CRP) (cf. neste sentido os acórdãos do STA proferidos em 14-09-2016, no proc. 0299/16, em 05-04-2017, no proc. 0399/15, em 22-03-2017, no proc. 0471/14).

Assim sendo, Cimbelino da Silva só teria provimento neste pedido de juros indemnizatórios na parte referente ao erro de facto nos pressupostos do ato, pois tem razão quanto à questão que invoca relativamente ao erro no cálculo do montante da taxa.