

[Acórdãos STA](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 0520/24.1BEFUN
Data do Acórdão: 04-06-2025
Tribunal: 2 SECÇÃO
Relator: NUNO BASTOS
Descritores: RECLAMAÇÃO DE DECISÃO DO ÓRGÃO DA EXECUÇÃO FISCAL
SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO
PENHORA

Sumário: É ilegal a decisão de não cancelamento das penhoras efetuadas ou a efetuar na pendência da reclamação de decisão do órgão de execução fiscal que tenha por efeito a suspensão da execução fiscal nos termos do artigo 278.º, n.º 8, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, ainda que os pedidos de penhora tenham sido registados anteriormente.

Nº Convencional: JSTA000P33831
Nº do Documento: SA2202506040520/24
Recorrente: AT - RAM
Recorrido 1: A..., LDA
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

 Texto Integral

Texto Integral:

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:

1. A FAZENDA PÚBLICA, tendo sido notificada da douda sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, que julgou procedente a reclamação deduzida por A..., LDA., contribuinte fiscal n.º ...48 e sede na Avenida ..., ..., Edifício ...,, contra «*o não cancelamento de ordens de penhora de saldos bancários, no âmbito do processo de execução fiscal n.º ...90*», dela interpôs o presente recurso jurisdicional.

Com o requerimento de interposição do recurso apresentou alegações e formulou as seguintes conclusões:

«(...)

A. Em causa nos presentes autos está um processo de execução fiscal destinado à cobrança de dívida decorrente do processo de recuperação de auxílios de Estado concedidos a empresas a operar no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira (ZFM), na sequência da Decisão (EU) 2022/1414, da Comissão de 4 de Dezembro de 2020, relativa a auxílios S.A. 21259 (2018/C) (ex-2018/NN), aplicado por Portugal a favor da ZFM – Regime III, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L217/49, de 28 de agosto de 2022.

B. Da conjugação do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho e dos artigos 1.º, 4.º e 5.º da referida decisão, o Estado Português está juridicamente vinculado a:

i) uma obrigação de recuperação efetuada imediatamente segundo as formalidades do direito interno português;

ii) que estas formalidades de direito interno permitam uma execução imediata e efectiva da Decisão de Recuperação;

iii) que a recuperação do auxílio se concretize no prazo de 8 meses (a contar da notificação da decisão);

iv) cumprir de obrigações de carácter informativo perante a Comissão, nomeadamente, quanto ao grau de execução da Decisão de Recuperação, incluindo informação pormenorizada sobre os montantes dos auxílios e dos juros já recuperados junto dos beneficiários

C. De acordo com o artigo 288.º, quarto parágrafo, do TFUE, a decisão da Comissão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar.

D. O Regulamento tem carácter geral e é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

E. A Constituição da República Portuguesa prevê que o direito da União Europeia é aplicável em Portugal nos termos definidos pelo próprio direito da União Europeia (artigo 8.º, n.º 4), o que inclui o primado do direito europeu de acordo com o que resulta da jurisprudência do TJUE.

F. À luz dos princípios do primado do Direito da União e do efeito direto, as disposições do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho prevalecem sobre as disposições nacionais, sendo que, em consonância com o princípio da interpretação conforme ou compatível com o Direito da União, o intérprete e aplicador do direito nacional devem atribuir às disposições nacionais um sentido conforme ou compatível com o Direito da União.

G. Com efeito, o juiz nacional responsável, no âmbito das suas competências, por aplicar disposições de direito comunitário, tem obrigação de assegurar o pleno efeito de tais normas, decidindo, por autoridade própria, se necessário for, da não aplicação de qualquer norma de direito interno que as contrarie, ainda que tal norma seja posterior, sem que tenha de solicitar ou esperar a prévia eliminação da referida norma por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional.

H. Da jurisprudência do TJUE decorre que a aplicação de toda e qualquer norma de direito nacional que colida com os princípios da celeridade e eficácia previstos no n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589, de 13 de julho de 2015, deve ser afastada, veja-se neste sentido o Acórdão de 5/10/2006, Comissão/França («Scott»), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, o Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 18 de julho de 2007, no processo c-119/05 e o Acórdão STA de 2005.10.06, proferido no processo n.º 02037/02.

I. No caso dos autos, as normas de direito interno que preveem a suspensão do processo de execução fiscal, mediante a prestação de garantia ou de isenção (ou dispensa) da mesma, são incompatíveis com o direito da União Europeia, designadamente, com a decisão da Comissão Europeia - Decisão (UE) 2022/1414, de 04/12/de 2020 - e com o Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho.

J. Tal como a prestação de garantia em processo de execução fiscal ou a dispensa da mesma, não são admissíveis (face ao imperativo de devolução do auxílio de estado ilegal de forma efetiva e imediata) para suspensão do processo de execução fiscal, por maioria de razão, também o indeferimento de um pedido de nulidade de citação (alegada no processo nº 384/24.5BEFUN, cf. ponto 2 da matéria de facto dada como provada), citação essa que não permite a prestação de garantia em processo de execução fiscal ou a dispensa da mesma, não é admissível para suspensão do processo de execução fiscal.

K. Assim acontece porque estaríamos sempre a criar um diferimento ou dilação na recuperação do auxílio de estado ilegal, uma vez que, pelo menos, entre a apresentação do pedido do contribuinte de nulidade de citação e o decorrer do prazo para reclamar judicialmente do seu indeferimento, a diligência de penhora teria que aguardar, o que não é compatível com o direito da União, conforme supra exposto.

L. Mal andou, por isso, o Tribunal a quo ao decidir pela anulação do ato de indeferimento do pedido de levantamento das ordens de penhora de saldos bancários nos presentes autos em causa, com fundamento na suspensão do processo de execução fiscal n.º ...90 por força da Reclamação que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal sob o n.º 384/24.5BEFUN, apresentada também no âmbito do processo de execução fiscal n.º ...90 contra o indeferimento de um pedido de nulidade de uma citação que não confere a possibilidade de prestação ou dispensa de prestação de garantia Cf. 1. e 2. dos Factos Provados constantes da sentença de que se recorre.

M. A decisão do Meritíssimo Tribunal a quo que decidiu anular o ato reclamado (de indeferimento, datado de 25/09/2024, do pedido de levantamento das penhoras de saldos bancários efetuadas no âmbito do processo de execução fiscal n.º ...90) viola o Direito da União Europeia, designadamente os princípios do primado e do efeito direto do Direito da União, ao desrespeitar os princípios da celeridade e eficácia previstos no n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589, de 13 de julho de 2015 e incumprir com o devedor do órgão jurisdicional nacional de afastar a aplicação de qualquer norma do direito interno que obstaculize a recuperação dos auxílios de Estado em causa.

N. A interpretação contrária, isto é, de que as normas internas do direito português que preveem a suspensão da execução, mediante dispensa ou prestação de garantia, e pagamento a prestações (169.º, 170.º, 196.º 199.º do CPPT e 52.º da LGT), bem como até que se encontre esgotado o prazo de reclamação judicial após o indeferimento destes pedido, aplicam-se a processos de execução fiscal para cobrança de dívidas de auxílios de estado (cuja recuperação foi ordenada pela Decisão (UE) 2022/1414 da Comissão Europeia, de 4 de Dezembro de 2020), é inconstitucional por violação do artigo 8.º n.º 4 da CRP, uma vez que viola o princípio do primado na medida em que, conforme se referiu supra, essa interpretação colide com os princípios da celeridade e eficácia, segundo o entendimento do TJUE nesta matéria.

O. Estão em causa nos presentes autos, atos de instituições da União Europeia (o art.º 16.º, n.º 3 do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, a Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis (2019/C 247/01) e a Decisão (UE) 2022/1414 da Comissão, de 4 de Dezembro de 2020) pelo que é fundamental saber qual é, segundo o TJUE, a interpretação que dos mesmos deve ser adotada, mais concretamente se os mesmos impedem ou não a aplicação de disposições de direito interno que prevejam a suspensão da execução fiscal quando esta seja destinada à cobrança de dívidas decorrentes da recuperação de auxílios de Estado (em cumprimento da Decisão (UE) 2022/1414 da Comissão, de 4 de Dezembro de 2020), no caso do legislador nacional não ter criado um regime próprio para a recuperação dos auxílios de Estado considerados ilegais, devendo, por isso, ser-lhe remetida esta questão mediante a formulação de um pedido de reenvio prejudicial, o qual é obrigatório, por estar em causa, neste recurso, uma decisão de última instância, insuscetível de recurso ordinário.

P. Deve ser a Fazenda Pública dispensada, nos presentes autos, do pagamento do remanescente da Taxa de Justiça nos termos do artigo 6.º n.º 7 do RCP.

Q. Foram violadas pela decisão do Tribunal a quo as normas contidas no n.º 4 do artigo 288.º, quarto parágrafo, do TFUE, no n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589, de 13 de julho de 2015 e no artigo 8.º n.º 4 da CRP.».

Rematou as conclusões pedindo fosse formulado um pedido de reenvio prejudicial ao TJUE, nos termos do artigo 267º, primeiro parágrafo, alínea b), e terceiro parágrafo, do TFUE, aplicável por força do disposto no n.º 4 do art.º 8.º da CRP, de acordo com o exposto no ponto III das respetivas alegações e fosse julgado procedente o recurso e revogada a decisão recorrida.

A Recorrida não apresentou contra-alegações.

O Mm.º Juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal lavrou douto despacho de admissão do recurso, atribuindo-lhe subida imediata nos próprios autos e fixando-lhe efeito meramente devolutivo.

Neste Supremo Tribunal, o Ex.mo Senhor Procurador-Geral Adjunto lavrou douto parecer, onde conclui o seguinte:

«(...)

Pelo exposto, emite-se parecer no sentido da procedência da questão prévia ora suscitada e ser julgada por verificada a exceção de incompetência do Supremo Tribunal Administrativo, em razão da hierarquia, para conhecer do presente recurso jurisdicional, o que implica a remessa oficiosa do processo, por via eletrónica, ao Tribunal Central

Administrativo Sul por ser o competente – art.ºs 2.º/2, do DL n.º 325/2003, de 29/12 e 18º do CPPT.»

As partes foram notificadas do duto parecer e nada disseram.

Com dispensa dos vistos legais, cumpre decidir, em conferência.

2. E cumpre antes de mais, apreciar a questão prévia suscitada no duto parecer.

O Ex.mo Sr. Procurador-Geral Adjunto considera que o Supremo Tribunal Administrativo não é competente, em razão da hierarquia, para conhecer do recurso porque não foram alegadas apenas questões de direito.

E considera que não foram alegadas apenas questões de direito porque nos pontos 11 e 14 das alegações de recurso e nas alíneas “A)” e “O)” das suas conclusões são invocados factos que não foram dados como provados na sentença.

Importa começar por referir que o que se invoca nos pontos 11 e 14 das alegações de recurso e nas alíneas “A)” e “O)” das suas conclusões é que o processo de execução fiscal foi instaurado para «*cobrança de dívida decorrente do processo de recuperação de auxílios de Estado concedidos a empresas a operar no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira (ZFM), na sequência da Decisão (EU) 2022/1414, da Comissão de 4 de Dezembro de 2020, relativa a auxílios S.A. 21259 (2018/C) (ex-2018/NN), aplicado por Portugal a favor da ZFM – Regime III, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L217/49, de 28 de agosto de 2022*».

Este facto não é controvertido nos autos. Foi expressamente afirmado pela Recorrida logo no ponto 16 da petição inicial, pelo que não existe qualquer divergência entre as partes a esse respeito. Deve, assim, entender-se que não é essa a matéria que se controverte no recurso.

É verdade que o Supremo Tribunal Administrativo também tem entendido que o recurso não versa apenas matéria de direito se nele for considerado terem sido esquecidos factos tidos por relevantes.

Julgamos, no entanto, que o Mm.º Juiz não olvidou este facto na decisão recorrida. Porque nos pontos 1 e 2 da matéria de facto se remete para o processo de execução fiscal e outro incidente dela extraído (e atos neles praticados e decisões neles proferidas), onde esse facto foi veiculado.

Assim, ainda que com algum esforço interpretativo, podemos afirmar, com segurança, que o Mm.º Juiz decidiu o que decidiu tomando como pressuposto dessa decisão o facto que a Recorrente agora alega.

Pelo que não encontramos razões bastantes para concluir que o recurso não versa apenas matéria de direito.

Improcede, assim, a questão prévia suscitada no duto parecer.

3. Ao abrigo do disposto no artigo 663.º, n.º 6 do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 679.º do mesmo Código, dão-se aqui por reproduzidos os factos dados como provados em primeira instância.

4. A questão a decidir é, basicamente, a de saber se a apresentação da reclamação do ato de indeferimento da arguição de nulidade da citação importa o cancelamento das penhoras efetuadas ou a efetuar depois da reclamação ter sido apresentada, mas cujos «*pedidos de penhora*» tenham sido registados anteriormente.

O Tribunal recorrido decidiu que sim, por entender que a realização das penhoras depois da reclamação ter sido apresentada punha em causa o *efeito suspensivo* da execução e a que alude o n.º 8 do artigo 278.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

A Recorrente não concorda, por entender que a reclamação do ato de indeferimento da arguição de nulidade da citação não tem, no caso, efeito suspensivo da execução. Na essência, porque as normas de direito interno que preveem a suspensão da execução não se aplicam a processos de execução fiscal instaurados para cobrança de dívidas de auxílios de Estado. Que considera serem incompatíveis com os princípios da celeridade e eficácia previstos no n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (EU) 2015/1589 do Conselho e a Decisão (EU) 2022/1414 da Comissão.

Ora, importa salientar desde já que a questão de saber se a reclamação que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal sob o n.º 384/24.5BEFUN tem efeito suspensivo da execução fiscal n.º ...90 não pode ser aqui apreciada.

Porque o tribunal recorrido também não a apreciou com esse âmbito, ao menos na decisão de que ora se recorre.

Nem tinha que apreciar, porque os efeitos de uma reclamação sobre o andamento da execução são decididos nessa reclamação.

Ou seja, a questão de saber se a reclamação que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal sob o n.º 384/24.5BEFUN tem efeito suspensivo da execução é decidida nessa reclamação.

Deve, por isso, concluir-se desse já que, na presente reclamação, o Mm.º Juiz se limitou a apreciar os efeitos da suspensão da (totalidade da) execução sobre a validade de atos ou decisões posteriores.

Assim, o objeto do presente recurso deve ser delimitado pelo âmbito da própria decisão recorrida e reconduzido à questão de saber se o efeito suspensivo da execução contende com a validade desses atos ou decisões quando esteja em causa dívida relativa à recuperação de auxílios de Estado.

E a esta questão só podemos responder afirmativamente.

Desde logo, porque do artigo 275.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (aplicável à execução comum a coberto do artigo 511.º, n.º 1, do mesmo Código e, por esta via, subsidiariamente aplicável às execuções fiscais) resulta que, enquanto durar a suspensão, só podem aplicar-se validamente atos urgentes destinados a evitar dano irreparável.

E nunca foi invocado – e nem a Recorrente o invoca no recurso – que a realização das penhoras de saldos bancários em causa fosse urgente e destinada a evitar dano irreparável.

E nem se vê como poderia invocar, já que para a realização de atos urgentes destinados a assegurar ou conservar a garantia patrimonial de créditos a lei prevê outros mecanismos processuais (as medidas cautelares).

Depois, porque, não estando em causa a suspensão em si mesma, também não podem ser as regras que dispõem sobre os seus efeitos e enquanto esta durar que podem contender com os princípios da celeridade e da eficácia a que a Recorrente alude, ou com o n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (EU) 2015/1589, de 13 de julho de 2015.

Sempre diremos que a existência de mecanismos processuais urgentes para acautelar a eficácia da execução e a acelerar o seu prosseguimento quando a suspensão cessa confirma, de alguma forma, que estamos perante um regime que procura conjugar as regras da suspensão com o interesse na celeridade e na eficácia da execução.

Deve, por isso, concluir-se aqui (à semelhança do que foi concluído no processo n.º 518/24.0BEFUN, que apreciou um caso em tudo idêntico) que *«ao decidir anular o despacho de cancelamento da ordem de penhora e ao impor à Autoridade Tributária que, para esse efeito, comunique às instituições bancárias que não pretende prosseguir com as penhoras, o Tribunal a quo não violou o disposto no n.º 4 do artigo 288.º, quarto parágrafo, do TFUE, no n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589, de 13 de julho de 2015 e o artigo 8.º n.º 4 da CRP, devendo, pois, em conformidade, ser mantida na ordem jurídica a sentença sob recurso»* (cit.).

Quanto ao pedido de reenvio prejudicial formulado na alínea “O)” das conclusões e a final do recurso, deve concluir-se que é desprovido de pertinência, precisamente por não estar aqui em causa a aplicação de normas de direito interno que prevejam a suspensão da execução fiscal, mas as normas de direito interno que dispõem sobre os efeitos da suspensão.

Pelo que o recurso não merece provimento.

5. Conclusão

É ilegal a decisão de não cancelamento das penhoras efetuadas ou a efetuar na pendência da reclamação de decisão do órgão de execução fiscal que tenha por efeito a suspensão da execução fiscal nos termos do artigo 278.º, n.º 8, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, ainda que os pedidos de penhora tenham sido registados anteriormente.

6. Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo em negar provimento ao presente recurso.

Custas pela Recorrente, dispensando-se o pagamento do remanescente da taxa de justiça nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 6.º do

Regulamento das Custas Processuais, atendendo à simplicidade da causa e à conduta processual das partes.

Lisboa, 4 de junho de 2025. – Nuno Filipe Morgado Teixeira Bastos (relator) – Gustavo André Simões Lopes Courinha – Isabel Cristina Mota Marques da Silva.