SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01092/19.4BEPNF	3 de junho de 2020	Paulo Antunes

DESCRITORES

Coima > Crédito tributário > Exoneração

SUMÁRIO

Tanto as coimas (e as custas associadas), como as dívidas relativas a taxas de portagem (e respetivos juros e custas), que constituem créditos tributários, enquadram-se no artigo 245.º, n.º 2, do C.I.R.E.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo

I. **Relatório**

I.1. A....., melhor identificado nos autos, interpõe recurso da sentença do TAF de Penafiel, proferida em 07/02/2020, que julgou improcedente a reclamação que apresentara da decisão proferida pelo Chefe do Serviço de Finanças de Paços de Ferreira em 13/11/2019, no âmbito de vários Processos de Execução Fiscal contra si instaurados, nos termos da qual foi indeferido o pedido de anulação das dívidas a eles atinentes, provenientes da falta de

pagamento de taxas de portagem, juros, coimas e custas de processos de execução fiscal e de contra-ordenação.

I.2. apresentou alegações que terminou com as seguintes conclusões:

I. No CIRE, reserva-se o instituto da exoneração do passivo restante aos insolventes que sejam pessoas singulares - artigos 235º a 249º, permitindo-lhes desonerarem-se de todos os créditos sobre a insolvência que não tenham sido pagos na íntegra no decurso do processo de insolvência ou nos cinco anos posteriores ao seu encerramento.

II. A finalidade deste mecanismo prende-se essencialmente com a oportunidade de reabilitação económica do devedor, contudo, dispõe a alínea c) do nº 1 do Artigo 245º que a exoneração não abrange "os créditos por multas, coimas e outras sanções pecuniárias por crimes ou contraordenações".

III. Na Lei 25/2006, de 30 de Junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, resulta indubitável do nº 1 do Artigo 5º que o não pagamento de taxa de portagem constitui uma contraordenação e, desse modo, é punível com coima.

IV. Contudo, o Estado ao concessionar a exploração dos eixos rodoviários a particulares, confere-lhes o direito de exigir o pagamento dessa mesma taxa de portagem devida - artigos 4º nº 3 e 10º nº 1 da Lei 25/2006, mas não é por isso que estas infra-estruturas deixam de integrar o domínio público e, nesse sentido, a Autoridade Tributária actua como cobradora coerciva dessas quantias quando devidas e das sanções pelo seu não pagamento, nos termos do Artigo 17º-A da Lei 25/2006.

V. A instauração e instrução de um processo de contraordenação é dirigido pelo serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente infractor, mas se for necessária a cobrança coerciva desses créditos, a AT é chamada a intervir.

VI. Motivo pelo qual, se levantou a questão de saber se, por essa intervenção, deveriam estes créditos ser qualificados como créditos tributários e, desse

modo, sujeitos ao regime da Lei Geral Tributária, em particular, ao seu artigo 30º que consagra o princípio da indisponibilidade do crédito tributário.

VII. Verdadeiramente, a resposta só poderá ser negativa, veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 02.05.2016, "(...) as coimas resultam de um incumprimento contratual (entre o utente das rodovias e o concessionário), em que o Estado aparece na veste de cobrador coercivo dessas coimas devidas, sendo remunerado de acordo com uma percentagem do produto que cobrou."

VIII. Posteriormente, firmou-se esta linha jurisprudencial, acrescentando o Tribunal da Relação de Évora de 22.03.2018 que, as taxas de portagem "(...) embora integrem na definição de taxa, a mesma não é devida a qualquer entidade pública, posto que as concessionárias das auto estradas são sociedades anónimas de direito privado".

IX. As dívidas resultantes de taxas de portagem, custos administrativos, juros de mora, coimas e respectivos encargos não se regem pelo regime de regularização dos créditos tributários.

X. No âmbito de processos de insolvência, a regularização dos créditos tributários está sujeita a um específico conjunto de normas imperativas.

XI. As taxas de portagem não se subsumem ao conceito de imposto e, embora se integrem na definição de taxa, a mesma não é devida a qualquer entidade pública, posto que as concessionárias das auto estradas são sociedades anónimas de direito privado.

XII. As taxas de portagem e os seus juros, os custos administrativos, as coimas e os seus encargos fazem parte do activo do concessionário, constituem um recurso deste, uma receita, um benefício económico que o mesmo usufrui por permitir, não só mas também, a circulação de viaturas dos utentes por eixos viários sobre os quais possui exclusividade.

XIII. O Estado assume a função de mero cobrador dessas receitas mas a titularidade das mesmas mantém-se na esfera jurídica do concessionário.

XIV. Os créditos do concessionário não assumem, assim, natureza de créditos

tributários, isto é, de créditos titulados pelo Estado.

XV. Não existe uma relação jurídico-tributária entre os créditos reclamados pela AT e o Reclamante.

XVI. O Recorrente não coloca em causa a legitimidade da AT para a cobrança coerciva de taxas de portagem, coima, custos administrativos e juros de mora, mas sim a clarificação quanto à natureza dessas taxas.

XVII. A AT não é credora da dívida exequenda, embora lhe tenha sido atribuída a competência para promover a cobrança coerciva dos créditos relativos à taxa de portagem, dos custos administrativos e dos juros de mora devidos, nos termos do art. 17º-A da Lei nº 25/2006, de 05.05, isso por si só, não basta para se considerar que estamos perante um crédito tributário.

XVIII. A credora da dívida exequenda é uma pessoa colectiva de direito privado, que reveste a forma de sociedade anónima, e não pode ser considerada, sequer, um credor tributário, do ponto de vista da qualidade do credor e da natureza da dívida.

XIX. Parece poder enunciar-se o princípio ou regra de que a legitimidade da Fazenda Pública para intervir no processo judicial tributário em representação de certa entidade determina-se pela qualidade dessa entidade como credora e não pela qualidade da entidade que é ou vem a ser a entidade exequente.

XX. In casu, não se afigura poder suscitar dúvida acerca da qualidade da credora da dívida exequenda Ascendi O&M, S.A., como pessoa colectiva de direito privado com a forma de sociedade anónima, exterior à AT.

XXI. A dívida exequenda não constitui dívida ao Estado, nem a respectiva receita está imediatamente afecta ao IMT à Infra-estruturas de Portugal, S.A., ou a outra entidade pública por força dos contratos de concessão.

XXII. As dívidas em cobrança respeitam a taxas de portagem, e correspondentes custos administrativos, devidas pela transposição de barreiras de portagem ou locais de detecção integrados nas infraestruturas rodoviárias que concessionadas à sociedade Ascendi O&M, S.A., que, segundo as bases da

concessão, tem direito a receber o valor das taxas de portagens cobradas aos utentes da concessão, que constituem sua receita - a concessionária é financiada no objecto da concessão através das taxas dos utentes do serviço que explora.

XXIII. Os montantes em cobrança constituem não apenas ou principalmente taxas de portagem devidas pela utilização da infra-estrutura rodoviária concessionada que, por algum motivo, a concessionária não logrou arrecadar aos utentes quando dessa utilização, mas de receita própria da concessionária e, portanto, sua remuneração, com base na qual irá financiar o objecto da concessão.

XXIV. A fonte próxima da obrigação pecuniária, e de cobrança coerciva das dívidas vencidas, mais do que do cumprimento ou incumprimento do contrato de concessão celebrado entre a concessionária e o estado, surge primeira e principalmente da falta de pagamento da quantia devida pela utilização da infra-estrutura pelos utentes, nos termos do contrato de utilização da via estabelecido entre estes e a concessionária, empresa de direito privado e fins lucrativos, com a passagem nas barreiras de portagem ou locais de detecção.

XXV. Por isso, a taxa de portagem evidencia-se para a concessionária e utentes, mais como o preço de uma prestação de serviço, proporcional à extensão do troço percorrido (sobre o qual incide IVA) do que como taxa de direito público.

XXVI. Os créditos em cobrança coerciva nos processos de execução fiscal evidenciam-se, primacialmente, como dívidas de natureza não tributária, uma vez que, se reportam à cobrança das quantias a receber dos utentes pela prestação do serviço no âmbito da concessão.

XXVII. Está em causa a realização coerciva de um direito já afirmado nas prestações de serviços contratadas entre a concessionária e os utentes.

Termos em que e nos mais de Direito, deve ser dado provimento ao presente recurso da douta sentença proferida em 07/02/2020, com as legais consequências, revogando-se, por conseguinte, a decisão recorrida, e a sua

substituição por outra que declare:

a) Que as dívidas referentes a taxas de portagem e os seus juros, os custos administrativos, as coimas e os seus encargos, não são dívidas tributárias, com as demais consequências legais atento ao despacho final da exoneração do passivo restante.

b) E consequentemente, ser ordenada a anulação de todos os processos relativos à falta de pagamento de taxa de portagem, e consequentemente, as coimas aplicadas, atento à natureza não tributária das mesmas.

Assim, V. Exas., farão a costumeira justiça.

I.3. Não foram produzidas contra-alegações.

I.4. O Exm.º Magistrado do Ministério Público teve vista dos autos, pronunciando-se no sentido da improcedência do recurso, com a seguinte fundamentação:

"A....., vem recorrer da douta sentença do TAF de Penafiel que julgou improcedente a Reclamação que apresentou, ao abrigo do disposto no artº 276º do CPPT, contra a decisão proferida pelo Chefe do Serviço de Finanças (SF) de Paços de Ferreira em 13/11/2019, no âmbito de vários Processos de Execução Fiscal (PEF) contra si instaurados, nos termos da qual foi indeferido o pedido de anulação das dívidas a eles atinentes, provenientes da falta de pagamento de taxas de portagem, juros, coimas e custas de processos de execução fiscal e de contraordenação.

O Recorrente entende padecer a sentença de erro de julgamento de direito por entender que as dívidas referentes a taxas de portagem e seus juros, os custos administrativos e as coimas e seus encargos, os quais constituem a dívida exequenda, não são dívidas tributárias pelo que estavam abrangidas pela exoneração do passivo constante do despacho final proferido em 29/04/2019 no âmbito do aludido processo de insolvência n.º 1263/13.7TBPFR, devendo ser anulados os respectivos processos executivos instaurados pela AT.

De acordo com os termos conclusivos das Alegações de Recurso apresentadas

pelo Recorrente, os quais delimitam o objecto da sua apreciação, verifica-se que a questão a dirimir reconduz-se a apreciar se a sentença recorrida incorreu em erro de direito ao considerar que na concreta situação dos autos, tanto as dívidas relativas a taxas de portagem (e respetivos juros e custas), quanto as coimas fixadas pagamento de taxas de portagem (e respetivas custas e demais encargos), consubstanciam créditos tributários e coimas tributárias, pelo que são passíveis de cobrança coerciva mediante execução fiscal (cfr. artigo 148.º do CPPT) e, nos termos do disposto no artigo 245.º, n.º 2, alíneas c) e d), do CIRE, insuscetíveis de exoneração no âmbito do incidente da exoneração do passivo restante. Estabelece o artigo 245º do CIRE sob a epigrafe "Efeitos da exoneração" que:

"1 - A exoneração do devedor importa a extinção de todos os créditos sobre a insolvência que ainda subsistam à data em que é concedida, sem excepção dos que não tenham sido reclamados e verificados, sendo aplicável o disposto no n.º 4 do artigo 217.º

2 - A exoneração não abrange, porém:

a) Os créditos por alimentos;

b) As indemnizações devidas por factos ilícitos dolosos praticados pelo devedor, que hajam sido reclamadas nessa qualidade;

c) Os créditos por multas, coimas e outras sanções pecuniárias por crimes ou contra-ordenações;

d) Os créditos tributários."

Relativamente às coimas fixadas por falta de pagamento de portagem, tendo em conta que o teor da alínea c) do artigo 245º do CIRE, indica expressamente "coimas" sem fazer alusão ou distinguir quanto à sua natureza. Assim, não tendo o legislador feito qualquer distinção não tem o interprete que o fazer pelo que se terá que concluir que aquela alínea abrange as coimas fixadas por falta de pagamento de portagem estando portanto tais coimas excluídas da exoneração do passivo.

Sempre se dirá, no que às coimas respeita, que o Recorrente apenas alega como fundamento para a extinção dos processos executivos a classificação das dívidas como não tributárias pelo que não haverá que apreciar a extinção das execuções por coimas, anteriores à declaração de Insolvência.

Quanto às taxas de portagem:

" ... A Lei nº 25/2006, de 30.06 no seu art.º 17°-A, veio estabelecer que: «Compete à administração tributária promover, nos termos do Código de Procedimento e Processo Tributário, a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos» dando concretização às alíneas j) do art.º 10.º, e c), do n.º 1, do art.º 15.º, ambos do Código de Processo e Procedimento Tributário, independentemente de a entidade credora ser pública ou privada.

Ao ampliar a competência da Administração Tributária, em razão da matéria, para a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos, não optou o legislador apenas pela utilização do meio processual de execução fiscal para a cobrança coerciva de tais créditos mas atribuiu competência à Administração Tributária para proceder à cobrança coerciva destes créditos." (cfr. douto Acórdão do STA de 10-05-2017, 01442/16).

Por força daquele diploma legal, a AT ao instaurar a execução e promover os seus termos não actua em representação da entidade privada, concessionária, e a representação em juízo também lhe compete através do RFP e não aos representantes da entidade privada.

Aliás, como se escreveu, designadamente, no douto Acórdão do STA de 21-06-2017, 039/17:

"Nos termos do artigo 17.º-A da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, cabe à Administração Tributária a competência para proceder à cobrança coerciva de taxas de portagem, custos administrativos e coimas.

Por isso cabe ao representante da Fazenda Pública a representação, em juízo,

da Administração Tributária em tais processos e naqueles que dele sejam incidentes."

E também a AT fica adstrita na sua actuação aos princípios que caracterizam os créditos tributários, ou seja, o carácter indisponível, irrenunciável, intransmissível, a não concessão de moratórias no pagamento, salvo nos casos expressamente previstos na lei, sendo que os elementos essenciais da relação jurídica tributária não podem ser alterados por vontade das partes (artigos 30º, nº2 e 36, nº2 e 3, todos da LGT).

Aquelas disposições legais, a que a AT fica adstrita mesmo no caso de cobrança de divida não tributária, respeitam ao carácter da obrigação fiscal.

Em consequência, afigura-se-nos, salvo o devido respeito por opinião contrária, que os créditos referentes a taxas de portagem exigidos em processo de execução fiscal instaurado pela AT são equiparados a créditos fiscais e, assim sendo, estarão excluídos da exoneração do passivo.

Pelo exposto, emito parecer no sentido da improcedência do Recurso."

I.5. Com dispensa de vistos, atenta a natureza urgente do processo – artigos 657, nº.4, do C. P. Civil e 278, nº 6 do C.P.P.T.-, vêm os autos à conferência para decisão.

II. Objeto do recurso.

Sendo de delimitar o objecto do recurso de acordo com as conclusões do recorrente, consiste o mesmo em saber se as taxas de portagem (e os seus juros e custas) e as coimas aplicadas por falta de pagamento das taxas de portagem (e as custas associadas) não devem ser classificadas como créditos comuns e não créditos tributários, para efeitos da exoneração do passivo restante previsto nos artigos 235.º a 249.º do C.I.R.E., bem como se se impõe a revogação do despacho reclamado, bem como consequentemente a extinção dos processos atinentes à falta de pagamento de taxas de portagem e das respetivas coimas aplicadas.

III. **Fundamentação.**

II. **1. De facto.**

Nos termos do disposto nos artigos 663.º, n.º 6 e 679.º do Código de Processo Civil, aplicáveis "ex vi" do artigo 281.º do Código do Código de Procedimento e Processo Tributário, remete-se para a matéria de facto constante da sentença recorrida.

III.2. De direito.

Pese embora o invocado pelo recorrente, as taxas de portagem (e os seus juros e custas) e as coimas aplicadas por falta de pagamento das taxas de portagem (e as custas associadas) devem ser classificadas como créditos tributários, para efeitos da exoneração do passivo restante previsto nos artigos 235.º a 249.º do C.I.R.E..

Quanto aos créditos exequendos provenientes de coimas, estes "caem inexoravelmente fora do âmbito do passivo restante objeto de exoneração, conforme decorre expressamente do disposto na alínea c), do n.º 2, do artigo 245.º do CIRE", para utilizar as palavras da douta sentença recorrida.

E a tal não impede o regime aprovado pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, com várias alterações posteriores, do qual resulta, conforme a recorrente reconhece, ser a A.T. que tem de aplicar as coimas e proceder à sua cobrança.

Também quanto à qualificação jurídica das taxas de portagem como créditos tributários, foi também decidido que "a questão beneficia da jurisprudência uniforme do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e do Supremo Tribunal de Justiça, nos termos da qual as taxas de portagem são classificadas como verdadeiros tributos (concretamente, como taxas), de onde se destaca, exemplificativamente, o acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 640/95, datado de 15/11/1995, proferido no âmbito do processo n.º 286/94, o acórdão do S.T.A de 30/04/2019, proc. n.º 01021/12.6BEAVR 0102/18, o acórdão do S.T.J. de 14/10/2004, proc. n.º 04B2885, de que foi já reproduzido o respetivo sumário e a doutrina em que assenta, bem como ainda os acórdãos do Tribunal de Conflitos de 27/02/2014 no proc. n.º 048/13 e de 25/03/2015, no

proc. n.º 053/14, de cujos termos resulta que, mediante contratos de concessão, são transferidos poderes, prerrogativas de autoridade atribuídos ao Estado, não perdendo as respectivas actividades percam a sua natureza pública administrativa, assumindo as taxas de portagem verdadeiros tributos (concretamente, taxas e não preços).

Também quanto aos juros de mora (artigo 44.º da LGT) em cobrança coerciva, não se pode deixar de acompanhar o decidido quanto a integrarem a dívida tributária a que respeitam - acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Tributário do S.T.A., de 13-04-2011, proc. n.º 0361/10.

Finalmente, também as custas decorrentes dos processos de execução e dos processos de contra-ordenação instaurados contra o ora recorrente são suscetíveis de integrar o conceito de taxa, tal como o Tribunal Constitucional tem ainda considerado verificar-se esta, como contrapartida de serviço público, pelo que se aceita ainda que integrem o conceito de crédito tributário.

Não se vendo razões para discordar do decidido, aliás, de acordo com a jurisprudência que cita, é de concluir que tanto as coimas (e as custas associadas), como as dívidas relativas a taxas de portagem (e respetivos juros e custas) que constituem créditos tributários se enquadram no artigo 245.º, n.º 2, do C.I.R.E., cuja aplicação, aliás, foi excepcionada no despacho final de exoneração do passivo restante proferido no processo de insolvência.

Assim sendo, é de confirmar o decidido na sentença recorrida.

IV. Decisão:

Nos termos expostos, os Juízes Conselheiros da Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo acordam em negar provimento ao recurso e em confirmar a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, sem prejuízo do benefício do apoio judiciário.

Lisboa, 3 de junho de 2020. – Paulo José Rodrigues Antunes (relator) - Paula Fernanda Cadilhe Ribeiro – Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia.

Fonte: http://www.dgsi.pt