

CONTENCIOSO dos FUNDOS EUROPEUS

- DEVOLUÇÃO VERBAS -

JURISPRUDÊNCIA dos TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS e FISCAIS

CONFERÊNCIA

CEJ

Antero Pires Salvador

= 20 de Março de 2014 =

ÍNDICE

I - AJUDAS COMUNITÁRIAS. EXPORTAÇÃO VINHO ANGOLA.
REEMBOLSO. PRESCRIÇÃO DO DIREITO PEDIDO REEMBOLSO - fls. 3 a 7.

II - DEVOLUÇÃO AJUDAS. ERRO PRESSUPOSTOS FACTO. FICHAS
OCORRÊNCIAS - fls. 8 a 12.

III - INTERVENÇÃO PRINCIPAL PROVOCADA. INTERVENÇÃO
TERCEIROS AUXILIAR AUTORA. ACÇÃO REGRESSO - fls. 13 a 18.

IV - (IN) IMPUGNABILIDADE ACTO QUE ORDENA A DEVOLUÇÃO
VERBAS. ACTO EXECUÇÃO - fls. 19 a 27.

V - USURPAÇÃO PODERES - fls. 28 a 31.

VI - OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO. OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO FISCAL.
ERRO FORMA PROCESSO. CONVOLAÇÃO. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA - fls. 32
a 37.

I

AJUDAS COMUNITÁRIAS.

EXPORTAÇÃO VINHO ANGOLA.

REEMBOLSO.

PRESCRIÇÃO DO DIREITO PEDIDO REEMBOLSO.

Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia, restituições à exportação de vinho tinto para fora da Comunidade - Angola.

DIPLOMAS

- Regulamento (CEE) n.º 822/97 do Conselho de 16 de Março de 1987,
- Regulamento (CEE) n.º 2238/93, da Comissão, de 26 de Julho,
- Regulamento (CEE) n.º 2238/93, da Comissão, de 26 de Julho.

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. do TCA-N, de 5/7/2012, Proc. 84/07.0BEVIS
- Ac. do TCA-N, de 11/10/2013, Proc. 105/05.1BEVIS
- Ac. do Pleno do STA, de 6/10/2005, Proc. 2037/2002
- Ac. do Pleno do STA, de 6/10/2005, Proc. 20137/2002
- Ac. STA, de 11/10/2006. Proc. 616/06 - Sec. Cont.Tributário
- Ac. do STA, de 6/9/2010, Proc. 185/10
- Ac. do STA, de 28/2/2013, Proc. 28/2/2013 - Adm. Rec. Rev.- Proc. 84/07
- Ac. do STA, de 20/2/2014, Proc. 20/2/2014 - Adm. Rec. Rev.- Proc. 105/07

1 . As ajudas comunitárias concedidas à exportação de vinhos são financiadas pelo orçamento da Comunidade, através do Fundo Europeu de Garantia Agrícola da

Comunidade (FEOGA), Secção Garantia [art.º 1.º, ns. 1, al. a) e 2, al. b) do Regulamento (CEE) n.º 729/70, do Conselho, de 21 de Abril].

2. O reembolso das quantias indevidamente recebidas pelos beneficiários dessas ajudas, incluindo a sua prescrição, é regulado pela legislação nacional [arts. 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 4, 3.º, ns. 1 e 4 e 4.º, n.º 1, § 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro].

3 . Não se estando, assim, perante dinheiros públicos, a entrar nos cofres do Estado Português mas sim nos cofres da União Europeia, o prazo da prescrição desse reembolso não é o estabelecido no art.º 40.º do Dec. Lei 155/92, de 28 de Junho, mas antes o prazo geral estabelecido no art.º 309.º do Cód. Civil, ou seja, o prazo de 20 anos.

Estava em causa nos Processos 84/07 e 105/05 -, entre outras questões, o erro de direito, referente à **prescrição**, atinente ao pedido de devolução de verbas decidido pelo IFAP-IP à sociedade que havia recebido ajudas à exportação de vinho para Angola - restituições à exportação -, após a realização de controlos físico-administrativos.

Alegou a sociedade vinícola em causa que tendo recebido a ajuda em 200/2001, sendo a decisão de reposição datada de 2006, já havia decorrido o prazo de 5 anos, uma vez que o controlo foi iniciado em Janeiro de 2013, ao abrigo do Reg. (CEE) n.º 4045/89, do Conselho, de 21/12.

Quer as decisões do TAF de Viseu, quer as do TCA, sustentando-se em arestos diversos do STA - alguns supra enumerados - entenderam que não se aplicaria o prazo de prescrição de 5 anos, pois que, quer se entendesse que o prazo fosse de dez anos, nos termos e com os fundamentos do Ac. do Pleno do STA, de 6/10/2005, Proc. 2037/2002,

quer nos termos do Ac. do STA, de 6/9/2010, Proc. 185/10, fossem 20 anos, o certo é que não se verificava a prescrição suscitada.

Ou seja, o aresto de 2005 do Pleno do STA considerou que, além do prazo previsto no Regulamento 2238/93, o direito nacional estabelece no art.º 40.º do C. Comercial [também no CIRS art.º 118.º 2 e no CIRC, art.º 115.º - 5 - (cfr. Coutinho de Abreu, Curso de Direito Comercial, I vol., pág. 176)] o prazo de dez anos para o comerciante conservar a sua escrituração mercantil, pelo que seria o prazo mais longo aquele durante o qual podem ser efectuados controlos de acordo com as normas comunitárias, controlos esses que têm necessariamente de surtir os efeitos que para eles a lei determina, designadamente (i) a revisão das ajudas financeiras concedidas e (ii) consequente exigência do que foi indevidamente pago e nessa medida a revogação do acto que as concedeu, sendo o prazo desta revogação dilatado até ao referido limite temporal.

Por sua vez, o acórdão de 6/9/2010, refere que, não existindo normativo na legislação comunitária sobre a prescrição da obrigação de devolução das importâncias indevidamente pagas a título de ajudas comunitárias, dever-se-á aplicar o direito nacional, concretamente o previsto no art.º 309.º do Código Civil e não no DL n.º 155/92, de 28/7 (diploma que estabelece o regime da administração financeira do Estado), pois que este se aplica apenas à reposição de dinheiros públicos relacionados com o Orçamento do Estado e não o "FEOGA - Garantia".

E depois de justificar essa conclusão, termina nos seguintes termos:

"(i) o reembolso das quantias recebidas indevidamente pela recorrente é regulado pela legislação nacional (artigo 2.º, n.º 4 do Regulamento (CEE) n.º 2988/95;

(ii) o prazo de prescrição desse reembolso é igualmente estabelecido na legislação nacional (artigo 3.º, n.ºs 1 e 4 do mesmo Regulamento);

(iii) esse prazo não está estabelecido no artigo 40.º do DL n.º 155/92, dado que este apenas regula a reposição de dinheiros públicos que devam entrar nos cofres do Estado e, no caso, o dinheiro dos reembolsos ordenados, se e quando se efectivar, entrará no nos cofres da UE, FEOGA;

(iv) incumbe ao Estado Português tomar todas as medidas para conseguir esse reembolso, mas, se o não conseguir, as consequências financeiras das irregularidades cometidas serão suportadas pela UE (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 do Reg. n.º 729/70);

(v) o prazo da prescrição é, assim, o prazo geral estabelecido no artigo 309.º do C. Civil".

*

Assim, quer se entendesse aplicável o prazo de 10 anos, quer o de 20 anos, foi decidido que não se verificava a prescrição suscitada.

Porém, não deixaremos de referir que esta solução se mostra questionada em ambos os Ac. do TCA-N, em sede recurso de revista, interpostos para o STA, onde se refere, *inter aliud*, que admitir que se aplique um prazo geral interno de 20, ou 10 anos, sem consagração legal expressa, viola o princípio da segurança jurídica. E, a não aplicação a esta restituição da norma nacional de cinco anos para a prescrição das reposições regulados no art.º 40.º n.º 1 do Dec. lei 155/92, mas de um prazo de 20 ou 10 anos, viola o princípio da proporcionalidade e da não discriminação.

Invoca também o STA, a favor da sua tese, o Ac. do TJ da União, de 5 de Maio de 2011, nos proc. apensos C-201/10 e C-202/10, nos quais foi considerado contrário ao princípio da segurança jurídica o uso na ordem interna de um prazo de direito comum reduzido pela jurisprudência para o adaptar ao princípio da proporcionalidade, uma vez que, nestas circunstancias, considera de aplicar o art.º 3.º n.º 1 do Regulamento 2988/95, de quatro anos.

Acresce e com relevo que, nos termos dos Ac. de 5/7/2012 e 20/2/2014, Procs. ns. 173/13 e 92/14, respectivamente, foi admitida a revista, porque - segundo se pode

ler nas respectivas fundamentações, esta "... questão ... apresenta dificuldade superior ao comum e surge repetidamente no contencioso, além de ser submetida a um elevado número de decisões administrativas.

A solução que foi adoptada pelo TCA procura assento em decisões do Supremo, mas verifica-se que existe argumentação agora apresentada que não foi alvo de apreciação nas decisões em que se apoiou o Acórdão recorrido.

Dada a capacidade de expansão applicativa da questão jurídica e tendo em vista a definição de um quadro legal previsível e capaz de conferir segurança e uma melhor administração da justiça em sentido objectivo, justifica-se a admissão da revista".

*

Assim, aguardamos, com expectativa, a solução que o STA preconizará e ditará a melhor aplicação do direito quanto a estas matérias.

II

DEVOLUÇÃO AJUDAS.

ERRO PRESSUPOSTOS FACTO.

FICHAS OCORRÊNCIAS.

Concessão de apoios à formação profissional, componente a co-financiar através do Fundo Social Europeu (FSE) no âmbito do Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME).

DIPLOMAS

- Decreto-Lei n.º 70-B/2000, de 5 de Maio
- Decreto-Regulamentar n.º 12-A/2000, de 15 de Setembro, regulador dos apoios a conceder às acções a financiar pelo Fundo Social Europeu (FSE), designadamente no âmbito da formação profissional.
- Decreto-Regulamentar n.º 12-A/2000, de 15 de Setembro
- Despacho Normativo n.º 48-B/2000, de 20 de Setembro, que regulamenta o sistema nacional de acreditação
- Portaria nº 1285/2003, de 17 de Novembro, alterada e republicada pela Portaria nº 1318/2005, de 26 de Dezembro - Regulamento Específico dos Apoios à Qualificação dos Recursos Humanos.

- Portaria n.º 799-B/2000, de 20 de Setembro

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. do TCA-N, de 8/2/2013, Proc. 502/10.0BEPRT
- Ac. do TCA-N, de 28/6/2013, Proc. 398/10.2BEPRT
- Ac. do TCA-N, de 26/9/2013, Proc. 2994/09.1BEPRT

1 . Os sumários e as fichas de presença são os elementos que devem acompanhar as sessões formativas, devendo ser preenchidas no decurso da sessão a que respeitam.

3. Os registos de presença e sumários visam atestar que (i) os formandos inscritos em determinada acção de formação, efectivamente, a frequentaram, que (ii) o formador ministrou o número de horas de formação que constituem a referida acção, que (iii) a mesma ocorreu nos dias e horas assinalados para o efeito e que (iv) foram ministrados os conteúdos pedagógicos identificados para a acção.

4. A ficha de ocorrências visa apenas registar situações que ocorram de forma inesperada e imprevista, não se podendo fazer deste registo uma forma de colmatar irregularidades detectadas, com vista a despistá-las.

5. As fichas de ocorrências têm essencialmente por finalidade o seu uso em imprevistos, pelo que daqui decorre o seu carácter excepcional, sendo assim destinadas, sobretudo, para situações que fogem ao normal desenrolar do processo formativo.

*

Nas decisões que enformam os acórdãos supra referidos, estavam em causa, no âmbito do Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME), para financiamento de projectos de formação profissional, decisões do Gestor do PRIME, que determinaram a revogação de aprovação de projectos de financiamento e assim a ordem de devolução/reembolso das quantias concedidas.

Concretamente, questionava-se a validade formal e mesmo substancial das denominadas "fichas de ocorrência", com as quais os beneficiários das ajudas comunitárias,

em verdadeiro desespero de causa, "tentavam" justificar factos que, por manifestamente incorrectos, constavam de anteriores elementos documentais, tais como nos sumários.

Nesses arestos, entendeu-se que --- embora não constassem dos normativos comunitários e mesmo nacionais menção e definição das fichas de ocorrência utilizadas, socorrendo-se então do “Guia de Apoio ao Utilizador”, referente à Estrutura do Dossier Técnico-Pedagógico ---, as fichas de ocorrências têm por fim, entre outros, o uso em imprevistos, em reuniões com a coordenação, no registo de articulação coordenação/formação.

Daqui decorria o carácter excepcional das fichas de ocorrência, destinadas, sobretudo, a situações distintas do normal desenrolar do processo formativo, uma vez que se assim não fosse retiraria o papel de relevo aos sumários e às folhas de presença.

Assim, se, por um lado, as fichas de ocorrências não servem o propósito de justificar as irregularidades em questão - efectiva realização dos cursos, a sua duração e as presenças verificadas - por outro, não serviriam para que, decorridos cerca de três anos das acções de formação, permitissem à empresa beneficiária vir corrigir as irregularidades detectadas.

A finalidade dos registos de presença e sumários, que devem instruir o dossier técnico-pedagógico visam atestar que (i) os formandos inscritos em determinada acção de formação, efectivamente, a frequentaram, que (ii) o formador ministrou o número de horas de formação que constituem a referida acção, que (iii) a mesma ocorreu nos dias e horas assinalados para o efeito e que (iv) foram ministrados os conteúdos pedagógicos identificados para a acção.

Já a ficha de ocorrências, como resulta do seu próprio nome, visa apenas registar situações que ocorram de forma inesperada e imprevista, não se podendo fazer deste

registo uma forma de colmatar irregularidades detectadas pela entidade administrativa no âmbito de uma acção de fiscalização, com vista a despistá-las.

E o facto de se ter constatado que estes registos de ocorrências não foram apresentados *ab initio*, mas só depois do beneficiário ter sido confrontado com as irregularidades detectadas, naturalmente que tal situação teria de ser sopesada em termos probatórios, sob pena de, se assim não fosse, vingar a tese de que com esta apresentação de folhas de registo de ocorrência se poderiam sanar todas as irregularidades detectadas.

Mais se entendeu que, no mínimo, aquando do pedido de pagamento de saldos deviam os beneficiários, desde logo, fazer acompanhar esse pedido com todos os elementos físicos essenciais ao controlo das despesas, sendo os sumários, as folhas de presença e as fichas de ocorrência - quando se pretenda justificar alterações aos demais - elementos essenciais a juntar, a fim de comprovar a realização da formação da qual se pretende o restante pagamento.

Ora, apesar das várias alterações documentadas em fichas de ocorrência, não foram estas juntas com o pedido de pagamento de saldo, mas tão-só os sumários e as folhas de presenças, pois, tal como resulta do probatório, estas só foram juntas aquando da audiência prévia.

Assim, pode concluir-se que as fichas de ocorrência não permitiam assegurar a fiabilidade da informação prestada, ou seja, não asseveram que efectivamente tivessem ocorrido as alterações conforme delas constam.

Aliás - questionava-se, a título provocatório - qual seria afinal a justificação para o tribunal dar “preferência probatória” aos registos de ocorrência elaborados posteriormente, somente depois de os beneficiários serem confrontados com as irregularidades detectadas?

A ser assim - concluía-se - estava descoberta uma forma ardilosa de impedir que as acções de fiscalização exercessem verdadeiramente as suas funções e os respectivos agentes agissem em conformidade com a realidade apurada, porque sempre seria, posteriormente, apresentado um registo de ocorrência com vista a sanar o problema detectado.

Com efeito, estes registos de ocorrência, apenas podiam e deviam ser valorados, se constassem *ab initio*, como deviam, do processo técnico-pedagógico e não moldados às situações apontadas pela entidade fiscalizadora.

**

Entendemos por bem dar conta desta problemática, não tanto pelo facto de existirem dúvidas acerca da solução legal e justa, em termos de direito material e até bom senso - porque não referi-lo -, mas pelo facto destas questões se virem repetindo em muitos processos, salientando-se que os arestos do TCA-N não foram objecto de recurso de revista para o STA.

III

INTERVENÇÃO PRINCIPAL PROVOCADA.

INTERVENÇÃO TERCEIROS AUXILIAR AUTORA.

ACÇÃO REGRESSO.

LEGISLAÇÃO

Art.º 10.º, n.º 8 do CPTA.

Art.º 330.º do Cód. Proc. Civil

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. do TCA-N, de 12/10/2012, Proc. 1410/09.3BEBRG-B.

- Ac. do TCA-N, de 14/3/2014 - Proc. 1495/09.2BEBRG-C

1. Porque a impossibilidade de intervenção de terceiros, como auxiliar da A./recorrente na defesa, apenas se baseia numa radicalidade formal, em prol do princípio *pro accione* - art.º 7.º do CPTA - que impõe que se privilegiem decisões materiais em detrimento de decisões meramente formais, não se pode indeferir o chamamento requerido pela A./beneficiária, antes se impõe o deferimento do chamamento, nos termos do disposto nos arts. 330.º e ss. do CPC, assim se possibilitando a intervenção da chamada como auxiliar da A./recorrente e, além do mais, evitar que, em eventual futura acção de regresso, se tenham de discutir as mesmas questões (n.º 4 do art.º 332.º do CPCivil), o que o princípio da economia processual também aconselha.

*

Em ambos os processos, estava em causa uma empresa, beneficiária de um contrato de financiamento no âmbito da formação profissional, qualificação de recurso

humanos - PRIME - que, entretanto, no decurso dessa formação, celebrou com outra empresa, certificada legalmente, um "contrato de prestação de serviços", para que ministrasse de facto a formação aprovada aos seus trabalhadores.

Posteriormente, essas empresas foram notificadas da proposta de decisão do IAPMEI de cancelamento do financiamento concedido, em virtude do incumprimento do disposto na al. n) do n.º 1 do art.º 23.º da Portaria 799-B/2000, de 20/9 (irregularidades na formação propriamente dita, de âmbito técnico pedagógico) e do dever de devolução das quantias recebidas.

Interpostas AAE no TAF de Braga, na p.i., as respectivas AA./recorrentes, deduziram, a final, para, alegadamente, assegurarem o direito de regresso contra a entidade formadora, o chamamento desta empresa - intervenção provocada -, como sua associada - o que, num e noutro processo, veio a ser indeferido pelo TAF de Braga.

*

O TCA-N, no acórdão de 12/10/2012, entendeu revogar a decisão recorrida e assim ser de admitir a intervenção.

Por sua vez, o aresto de 14/3/2014 - decidido na última sessão do TCA-N - e por divergente do anterior e, por isso, ser suscitar de dúvidas e debate, entendemos colocá-lo à consideração nesta conferência, pese embora a questão em si mesma poder ser questionada e decidida fora do contexto dos fundos europeus.

Mas, pelas razões aduzidas e por terem a ver com processos relativos a fundos europeus, no âmbito da formação profissional, entendemos - como se disse - trazê-los a esta conferência.

*

No primeiro dos arestos, justificou-se a decisão porque, embora não contendo o CPTA normas especiais quanto à intervenção de terceiros, se considerou que importava atentar nas normas do Código de Processo Civil que versam este incidente da instância, nos termos dos arts. 1.º e 10.º, n.º 8 do CPTA.

Esta norma - **art.º 10.º, n.º 8 do CPTA**, [que dispõe "**Sem prejuízo da aplicação subsidiária, quando tal se justifique, do disposto na lei processual civil em matéria de intervenção de terceiros, quando a satisfação de uma ou mais pretensões deduzidas contra a Administração exija a colaboração de outra ou outras entidades, para além daquela contra a qual é dirigido o pedido principal, cabe a esta última promover a respectiva intervenção no processo**"] - apenas remete para o disposto na lei processual civil em termos de aplicação subsidiária, sendo que, no demais, o que prevê é a possibilidade da entidade administrativa demandada promover a intervenção de uma terceira entidade quando entenda que a satisfação do pedido principal exige a colaboração desta, o que não seria, de todo, a situação dos autos.

Nos casos dos autos, estava em causa um procedimento administrativo que culminou com a decisão de reposição de verbas concedidas pelo IAPMEI, a título de formação profissional, por alegado incumprimento do contrato celebrado, sendo certo que, em sede de audiência prévia, as empresas beneficiárias nunca suscitaram a questão da co-responsabilização da empresa que prestou efectivamente a formação profissional - com quem contrataram a prestação das acções de formação -, alegando que as eventuais irregularidades, a existirem, foram por esta cometidas - questões do âmbito técnico-pedagógico.

E a razão do chamamento da empresa formadora, efectivado pelas beneficiárias directas da ajuda, segundo estas, residia no facto de poderem vir, mais tarde (a manter-se o acto que ordenava a devolução da ajuda recebida), a exercitarem o seu direito de regresso.

Assim colocadas as questões, bem se compreende o seu objectivo, sendo, desde já, de referir que, em termos formais, este desiderato sempre teria de ser indeferido, pois que o chamamento de terceiro para eventual e futura acção de regresso apenas pode ser deduzido pelo réu na acção - art.º 330.º, n.º 1 do CPC.

E foi o que solucionou o TAF de Braga nos despachos em apreciação.

Em termos meramente formais, sem prejuízo da disposição do n.º 1 do art.º 330.º, a situação factual alegada e justificada pela A. - n.º 2 do art.º 330.º - enquadra-se na possibilidade prevista no n.º 1 desta norma, porquanto o terceiro chamado a intervir - a empresa formadora - tem direito e interesse a intervir na causa, atento o "Contrato de Prestação de Serviços" assumido com a beneficiária.

Mas, se, por um lado, poderá ter um interesse conflituante com a esta, pois pode ver deferida uma acção de regresso contra si intentada, quanto à quantia recebida do IAPMEI (mas entregue, segundo esta, à chamada empresa formadora, por ter prestado a formação em causa), o certo é que terá benefício em auxiliar a A. na defesa que esta apresenta contra a decisão do IAPMEI, acrescendo que, não tem também intervenção directa na relação administrativa celebrada entre a A. e o IAPMEI, não tendo directamente intervenção na relação e acto administrativo objecto da acção de impugnação em causa, carecendo, por isso, de legitimidade activa para intervir como parte principal.

Ou seja, a impossibilidade de chamamento da empresa formadora, como auxiliar da A./recorrente na defesa contra o acto administrativo, apenas podia basear-se numa radicalidade formal, resultante do facto do chamamento de um terceiro para dedução de eventual acção de regresso poder ser apenas deduzido pelo réu, posição que manifestamente não é ocupada pela requerente do chamamento provocado, em termos de intervenção acessória - n.º 1 do art.º 330.º do CPC - mas não deixa de o ser, na relação

administrativa, em que lhe é exigida a devolução de uma quantia recebida para acções de formação profissional, mas que terá entregue à empresa formadora, por ter sido esta empresa, certificada para fazer acções de formação, a realizar as acções que estiveram na base do contrato celebrado com o IAPMEI.

Naturalmente que a solução a encontrar não importa que se altere a relação administrativa existente apenas entre a A./recorrente e a entidade pública administrativa, enquanto autora de um determinado acto administrativo, pois que, a improceder a acção dos autos, sempre a devolução da quantia reclamada pelo IAPMEI será exigida apenas à A./recorrente.

Ou seja, do chamamento e eventual intervenção da empresa formadora, enquanto associada da A./recorrente, nenhum prejuízo decorre para a entidade administrativa, autora do acto administrativo questionado.

Para a chamada, a sentença constituirá caso julgado, nos termos previstos no art.º 332.º, n.º 4 do CPC.

Patentes estas premissas, no primeiro aresto, entendeu-se que, pese embora as referidas razões formais, **em prol do princípio pro accione** - art.º 7.º do CPTA - que impõe que se privilegiem decisões materiais em detrimento de decisões meramente formais, não se poderia indeferir o chamamento requerido, antes se impunha o deferimento do chamamento, nos termos do disposto nos arts. 330.º e ss. do CPC, assim se possibilitando a intervenção da chamada como auxiliar da A./recorrente e, além do mais, evitar que, em eventual futura acção de regresso, se tenham de discutir as mesmas questões (n.º 4 do art.º 332.º do CPCivil), o que o princípio da economia processual aconselha.

Em sentido contrário, se decidiu do Ac. de 14/3/2014, sumariamente, com base no facto da lei processual não permitir o chamamento, a título de intervenção acessória por parte do autor, mas apenas por parte do réu.

Qual a melhor solução?

Uma decisão baseada em questões meramente formais, em termos processuais ou antes uma decisão que, em dissintonia com a realidade formal dos incidentes de terceiros. traçada no processo civil, mesmo assim tenha por base, pressuposto, a realidade material diversa resultante do contencioso administrativo, onde, na fase graciosa, a A./beneficiária de uma ajuda comunitária, intervém do lado passivo, como ré, diversamente do que acontece no processo contencioso.

O debate, porventura, possibilitará o encontro da melhor solução ou ainda assim a manutenção das dúvidas que uma ou outra das soluções encerram.

Porque o direito "vive" destas dúvidas e interpretações diversas, foi uma das razões para esta questão ter sido trazida a esta conferência, sendo certo que - convenhamos - não nos foram colocados pelo CEJ temas ou problemas específicos a tratar.

IV

(IN) IMPUGNABILIDADE ACTO QUE ORDENA A DEVOLUÇÃO VERBAS.

ACTO EXECUÇÃO

LEGISLAÇÃO

Art.º 268.º, n.º 4 da CRP

Arts. 51.º, n.º 1 e 54.º, n.º 1, al. b) do CPTA

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. do TCA-N, de 20/9/2007, - Proc. 1503/05.2BEPRT

- Ac. do TCA-N, de 29/5/2008 - Proc. 232/06

- Ac. do TCA-N, de 28/10/2010 - Proc. 672/07.5BEPNF

- Ac. do TCA-N, de 5/4/2013 - Proc. 1360/09.3BEBRG

- Ac. do TCA-N, de 11/10/2013 - Proc. 1340/09.9BEBRG

- Ac do STA de 26/5/2004, Proc. 01904/03

- Ac. do STA de 12/3/2008, Proc. 1037/07.

I. Da conjugação das pertinentes normas legais, resulta que a gestão, coordenação e controlo das várias formas de intervenção apoiadas pelo FSE - Fundo Social Europeu - incumbe ao IGFSE - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu -, enquanto a gestão técnica, administrativa e financeira de cada uma das intervenções operacionais incumbe a um GIO - Gestor da Intervenção Operacional.

II. Ao GIO cabe a competência para analisar e aprovar o financiamento de uma concreta intervenção operacional, bem como lhe compete suspender, reduzir ou revogar, de forma fundamentada, o apoio concedido.

III. Por sua vez, o IGFSE é a entidade responsável pela gestão, coordenação e controle das várias formas de intervenção que foram aprovadas pelo FSE, sendo que ao seu Conselho Directivo compete, no âmbito da direcção da actividade do IGFSE, promover a recuperação dos créditos que, nomeadamente, resultem da redução fundamentada de despesas elegíveis feita pelo GIO.

IV. Acto administrativo impugnável é o dotado de eficácia externa, mormente lesiva da esfera jurídica do administrado, ainda que inserido num procedimento administrativo, e mesmo que a sua eficácia externa não seja actual mas só potencial, desde que seja seguro ou muito provável que irá produzir efeitos.

V. São actos de execução, e por isso insusceptíveis de impugnação contenciosa, aqueles que no âmbito do mesmo procedimento têm como pressuposto necessário uma definição de situação jurídica contida em anterior acto definitivo.

VI. A decisão administrativa impugnável é a que define as despesas elegíveis e não elegíveis, bem como o saldo final do apoio financeiro prestado a projecto formativo, ou seja, é a decisão proferida pelo GIO, tomada após a audiência prévia do interessado, sendo que o despacho em que o presidente do IGFSE ordena que se promova a recuperação do montante a restituir, apurado naquela decisão do GIO, consubstancia um acto de mera execução daquele.

No processo que mereceu o aresto de 29/5/2008, supra sumariado, estava em causa uma decisão TAF de Braga, de 27/4/2007, que absolveu da instância o **INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P. - IGFSE** -, com fundamento na falta de impugnabilidade contenciosa do despacho de 20/12/2005, em que o seu presidente exigiu à beneficiária o reembolso de determinado montante, obtido na sequência de apresentação ao

Gestor do POEFDS de um pedido de financiamento para a realização de um plano de formação.

Após a conclusão do projecto formativo, foi realizada uma visita de controlo final, o qual veio a despoletar dúvidas acerca do pedido de pagamento do saldo final, por parte do Gestor do POEFDS.

Após notificação para audiência prévia, que a beneficiária utilizou, o Gestor do POEFDS, aprovou o pedido de pagamento do saldo final, sendo que mais tarde, o Gestor do POEFDS lhe comunicou que estava constituída na obrigação de restituir determinado montante, o que devia fazer no prazo de 30 dias e ainda com a advertência de que essa notificação consubstanciava a execução da decisão desse Gestor.

Nesta acção, a beneficiária, discordando do assim decidido e imputando erro de julgamento à decisão judicial recorrida, defende a impugnabilidade contenciosa do despacho em causa.

Ao tempo da prolação do despacho impugnado, e quanto ao assunto em litígio, estavam em vigor o Dec. lei 54-A/2000 de 07.04 [ainda vigente, embora alterado pela Lei 20/00 de 10.08, pelo Dec. Lei 22/01 de 17.04, pela Lei 51/05 de 30.08 e pelo Dec. Lei 137/07 de 27.04], o Decreto Regulamentar 12-A/2000 de 15.09 [entretanto revogado pelo Dec. Regul. 84-A/07 de 10.12], a Portaria 799-B/2000 de 20.09 [entretanto revogada pelo Dec. Regul. 84-A/07 de 10.12], e o Dec. lei 248-A/2000 de 03.10 [entretanto também revogado pelo Dec. lei 212/07 de 29.05] – *tempus regit actus*.

Assim, enquanto o Dec. lei 54-A/2000 define a estrutura orgânica responsável pela gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do III QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO e intervenções estruturais de iniciativa comunitária no nosso país, ao abrigo do Regulamento CE nº1260/99 de 21.06 - cfr. art.º 1.º -, o Dec. Regul. 12-A/2000 veio regular os apoios a conceder às acções de formação, a financiar pelo chamado

FUNDO SOCIAL EUROPEU - FSE -, designadamente no âmbito da formação profissional, inserção no mercado de trabalho e apoios ao emprego - cfr. art.º 1º.

Por sua vez, a Portaria 799-B/2000 veio estabelecer - nos termos do art.º 31.º do Dec. Reg.12-A/00 - as normas procedimentais aplicáveis ao financiamento de acções com o apoio do FSE.

Por sua vez, o Dec. lei 248-A/2000 aprovou os Estatutos do INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU.

Ora, da conjugação das pertinentes normas destes diplomas, resulta que a gestão, coordenação e controlo das várias formas de intervenção apoiadas pelo FSE incumbe ao IGFSE - cfr. art.º 42.º do Dec. Lei 54-A/00, 5º dos Estatutos do IGFSE -, enquanto a gestão técnica, administrativa e financeira de cada uma das intervenções operacionais incumbe a um gestor - cfr. arts. 25.º nº 1 e 29.º do Dec. Lei 54-A/00 e 5.º, 8.º, 11.º, 21.º a 23.º da Portaria 799-B/00.

Por sua vez, o art.º 29.º do Dec. lei 54-A/00 prevê as competências do GIO - Gestor da Intervenção Operacional -, de acordo com o Regulamento CE 1260, e diz tratar-se de uma autoridade de gestão a que compete, nomeadamente, *nos termos que lhe forem delegados pelo membro do Governo competente, aprovar ou propor ao Governo a aprovação das candidaturas de projectos ao financiamento pela intervenção operacional respectiva, uma vez obtido o parecer da unidade de gestão correspondente* -al. e) do n.º1 -, sendo que, nos termos desta competência, ele deve *assegurar a elegibilidade das despesas, o respeito pelos normativos nacionais em matéria de licenciamento dos projectos de investimento e das acções, e o cumprimento dos normativos aplicáveis nos domínios da concorrência, dos concursos públicos, do ambiente e da igualdade de oportunidades.*

Nesta linha, preceitua o art.º 7.º do Dec. Reg. 12-A/00 que compete ao GIO, sem prejuízo das competências previstas no n.º 1 do art.º 29.º acabado de referir, e de outras que lhe sejam legalmente atribuídas, nomeadamente, analisar e aprovar os pedidos de financiamento nos termos previsto no Dec. lei 54-A/00, proceder, de forma fundamentada, à suspensão, redução ou revogação do financiamento aprovado e promover a restituição dos apoios concedidos, nos termos do n.º 1 do seu art.º 35.º.

Estipula este n.º 1 do art.º 35.º do Dec. Reg. 12-A/00, que *quando se verifique que entidades titulares de pedidos de financiamento aprovados receberam indevidamente ou não justificaram os apoios recebidos, haverá lugar a restituição dos mesmos, a promover por iniciativa das entidades ou dos gestores, através de compensação com créditos já apurados no âmbito da respectiva intervenção operacional, sendo que na impossibilidade da mencionada compensação, os respectivos gestores devem comunicar, de imediato e fundadamente, ao IGFSE os montantes a restituir, devendo este promover a restituição dos mesmos, através da compensação, sempre que possível, com créditos apurados no âmbito do FSE - cfr. n.º 2 do art.º 35.*

Não podendo ocorrer esta compensação, as entidades devedoras *devem restituir os montantes em causa no prazo de 30 dias a contar da notificação de restituição efectuada pelo IGFSE, após o que serão os mesmos acrescidos de juros de mora à taxa em vigor para dividas fiscais ao Estado e aplicados da mesma forma - n.º 3 do art.º 35º -, sendo que se a restituição não for feita no prazo estipulado, será a mesma realizada através de execução fiscal, nos termos da legislação aplicável.*

Tudo isto em sintonia com o estipulado na al. i) do n.º 2 do art.º 8.º dos Estatutos do IGFSE, segundo a qual *competete ao Conselho Directivo, no âmbito da direcção da actividade do IGFSE, promover a recuperação de fundos perdidos na sequência de*

abusos ou negligência, esclarecendo o seu art.º 33.º que para efeitos do disposto na alínea i) do nº2 do artigo 8º dos estatutos, a certidão do despacho do presidente do IGFSE que determine a restituição e a sua notificação à entidade devedora constitui título executivo bastante para promover a execução através dos serviços competentes.

*

Nesta consonância, a interpretação literal e sistémica destas normas legais parece impor a conclusão de que a competência para analisar e aprovar o financiamento de uma *concreta intervenção operacional* pertence ao Gestor, nos termos que nele forem delegados pelo membro competente do Governo, bem como lhe compete suspender, reduzir ou revogar, de forma fundamentada, o apoio concedido.

Por sua vez, o IGFSE surge como a entidade responsável pela gestão, coordenação e controle das várias formas de intervenção que foram aprovadas pelo FSE [Fundo Social Europeu], sendo que ao seu Conselho Directivo compete, no âmbito da direcção da actividade do IGFSE, promover a recuperação dos créditos que, nomeadamente, resultem da redução fundamentada de despesas elegíveis feita pelo Gestor.

Compreende-se, assim, que este procedimento de restituição se venha a traduzir, na prática, na comunicação feita pelo respectivo Gestor ao IGFSE sobre o montante a restituir, montante esse que resulta da sua própria decisão de redução ou de revogação do financiamento aprovado e na ulterior promoção da recuperação desse montante, agora pelo IGFSE, quer através do mecanismo da compensação -[havendo créditos apurados no âmbito do FSE -, quer através de pagamento voluntário - no prazo de 30 dias após notificação para pagar -, quer através de pagamento coercivo mediante execução fiscal.

No caso concreto dos autos, em termos finais, foi comunicado à beneficiária, em síntese, que, por decisão do Gestor tinha sido aprovado o seu pedido de financiamento de

projecto formativo, que após a conclusão desse projecto formativo tinha sido por ela formalizado o respectivo pedido de pagamento do saldo final, que o controlo final sobre custos elegíveis e não elegíveis conduziu à revisão da primitiva decisão de aprovação do pedido de financiamento e que, nesta sequência, ficava notificada da sua decisão, que aprovou o pedido de pagamento do saldo final e de que resultava um crédito, a favor do IGFSE.

Por sua vez, mais foi informada de que o presidente do IGFSE notificou a ora beneficiária do seguinte:

- que o Gestor tinha comunicado ao IGFSE que estava obrigada a restituir determinado montante;
- que devia proceder à restituição desse montante no prazo de 30 dias contados a partir da recepção desse ofício;
- que não procedendo à restituição nesse prazo, o IGFSE avançaria para a cobrança coerciva através da execução fiscal.

Assim, perante a ponderação destes factos à luz das normas legais que foram referidas, concluiu o aresto em causa que não havia dúvidas justificadas de que o acto administrativo contenciosamente impugnável seria o despacho proferido pelo Gestor.

De facto - continuava - o acto administrativo impugnável é o dotado de eficácia externa, mormente lesiva da esfera jurídica do administrado, ainda que inserido num procedimento administrativo e mesmo que a sua eficácia externa não seja actual mas só potencial, desde que seja seguro ou muito provável que tal acto irá produzir efeitos - *cfr.* arts. 268.º n.º 4 da CRP, 51.º n.º 1 e 54.º n.º 1 al. b) do CPTA.

Mais se acrescentava que são actos de mera execução, e por isso insusceptíveis de impugnação contenciosa, aqueles que no âmbito do mesmo procedimento

têm como pressuposto necessário uma definição de situação jurídica contida em anterior acto definitivo.

Perante tudo isso - normas legais e factualidade provada - concluiu-se que a decisão administrativa que define as despesas elegíveis e não elegíveis, bem como o respectivo saldo final do apoio financeiro prestado ao projecto formativo da beneficiária foi a decisão proferida pelo Gestor, tomada após a audiência prévia da interessada, sendo que o despacho aqui impugnado, em que o presidente do IGFSE ordena que se promova a recuperação do montante a restituir, apurado naquela decisão do Gestor, consubstancia um acto de mera execução daquele.

E a verdade é que esta constatação acaba por transparecer no articulado inicial da acção administrativa especial em causa, na qual é imputada falta de fundamentação ao acto impugnado, por não se ter entendido que este encontra a sua razão de ser e o seu sentido na própria decisão do Gestor e na qual é posta em causa precisamente a bondade das despesas seleccionadas pelo Gestor, no seu despacho, como elegíveis e não elegíveis. Ao despacho do presidente do IGFSE nenhuma ilegalidade era apontada, que lhe fosse própria.

No mesmo sentido, se decidiu no Ac. do STA de 12/3/2008, Proc. 1037/07, onde se considerou o despacho do Director-Geral do DAFSE que ordenou a restituição de verbas recebidas pelo interessado no âmbito de Quadro Comunitário de Apoio como acto contenciosamente impugnável, se não estiver demonstrada a existência de anterior acto do Gestor do PRODEP a definir a situação subjacente à ordem de restituição.

No mesmo sentido, cfr. o Ac do STA de 26/5/2004, Proc. 01904/03, no qual se defende, expressamente, que o acto administrativo recorrível é o do Gestor do PRODEP, consubstanciando a promoção da restituição um acto de mera execução daquela decisão, tendo sido, todavia, considerado impugnável, no caso concreto, o despacho proferido pelo

Director-Geral da DAFSE, que ordenou a restituição de verbas, por não ter sido provada a existência de decisão do Gestor do PRODEP, sendo que aquele despacho do Director-Geral surgiu “ex novo” para a beneficiária.

Com efeito, a impugnabilidade dos actos de execução depende, efectivamente da concreta ilegalidade que lhes é imputada. Assim, se lhes é imputada uma ilegalidade própria [ou cuja fonte radique no próprio acto de execução], este é contenciosamente impugnável. Inversamente, se a ilegalidade do acto de execução derivar de alguma ilegalidade que já afectava o acto executado, obviamente que era este último que deveria ter sido objecto de impugnação, ficando deste modo impossibilitada a impugnação autónoma do acto de execução.

Daí que, no caso concreto, por se limitar a pôr em prática a estatuição já contida no acto exequendo, o mesmo é irrecurível, por ser meramente confirmativo, não assumindo autonomamente a natureza de acto lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos, os quais, a existirem, derivam do acto que anteriormente definiu a situação do interessado.

*

Em termos finais. a decisão do TCA concluiu que o acto impugnado era um acto administrativo contenciosamente irrecurível, aliás, de acordo com a posição que temos por uniforme a nível do STA.

Nestes processos apenas assim não se terá de concluir se porventura a matéria de facto levar a considerar que existe fundamentação diversa no acto dito como confirmativo ou ainda, por exemplo, falta de notificação do acto que decidiu e ordenou a devolução.

V

USURPAÇÃO PODERES.

- QCA II (Quando Comunitário de Apoio), projecto PAMAF (Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas).

LEGISLAÇÃO

Art.º 133.º, n.º2, al. a) do CPA

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. TCA-N, de 29/1/2009 - Proc. 38/05.1BEMDL

Estava em causa a nulidade da decisão do vogal do CA do IFADAP que ordenava ao A./recorrente/beneficiário a reposição de determinada quantia recebida no âmbito do III QCA (Quando Comunitário de Apoio), projecto PAMAF (Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e Florestas), - Programa AGRO Medida I, onde o beneficiário se propôs instalar, como jovem agricultor, uma exploração com aquisição de um prédio rústico e a realizar alguns investimentos (como sejam a construção de armazém e aquisição de tractor e alfaías), comprometendo-se neste projecto a proceder ainda à plantação de 4,7681 ha de vinha, no âmbito do VITIS – Programa de Apoio à Reconversão e Reestruturação da Vinha, relativo à Ajuda/Incentivo Preparação do terreno, sendo 1,6116 ha de vinha de direitos provenientes do seu património e 3,1565 ha de vinha de direitos adquiridos por transferência, pelo vendedor de outro prédio rústico, devidamente identificado nos autos.

Na data da celebração do contrato como IFADAP-IP, o A. tinha celebrado apenas um contrato promessa de compra e venda do terreno.

Ambos os projectos foram aprovados pelo IFADAP nos moldes propostos, sem qualquer tipo de condição

Só após a celebração do contrato, o A. adquiriu o referido prédio rústico, sendo que logo em 2000, procedeu à plantação da vinha neste prédio, em 2001/2002, procedeu à enxertia ficando o projecto concluído em 2003.

Apresentado o primeiro pedido de pagamento junto do IFADAP, veio o projecto a ser alvo de controlo.

Em Junho de 2004, o IDAFAP-IP efectuou o pagamento da ajuda, deu ordem de libertação e depósito a favor do A., referente a 4,7681 ha, no dia 19 de Junho de 2004.

Mais tarde, em 15/9/2004, foi exigida a devolução do montante recebido, o que veio a ser reiterado, após pronúncia do beneficiário (onde alegava que não deveria ser penalizado por um erro da administração, ao qual é alheio), em Dezembro de 2004, com base no facto do A. não ser, à data do contrato, proprietário de terrenos com a área de 3.1565 ha, o que importava que existiu erro na formação do contrato, por parte do IFADAP.

O TAF de Mirandela, julgou procedente a AAE e declarou a nulidade da decisão do IFADAP de unilateralmente modificar o contrato celebrado com o A., por padecer de vício de usurpação de poder - art.º 133.º, n.º 2, al. a) do CPA,

O IFADAP, inconformado, interpôs recurso jurisdicional, mas ao qual o TCA não deu provimento.

*

A questão que se colocava consistia em saber se, por decisão unilateral, o IFADAP podia modificar o contrato que havia celebrado, determinando que o beneficiário repusesse as ajudas recebidas no âmbito do Projecto VITIS, quanto aos 3,1565 ha de vinha de direitos adquiridos por transferência pelo vendedor do prédio rústico

Ou seja, o montante a repor respeitava a ajuda concedida referente a 3,1565 ha, que o IFADAP entendia ser área não elegível, por à data da plantação da vinha (ano 2000) o direito de plantação pertencer a terceiro, socorrendo-se do disposto na Portaria n.º 685/2000, de 30 de Agosto, diploma ao abrigo do qual a candidatura foi aprovada, que estipula no seu n.º 2, alínea c) que o regime de apoio é aplicável, designadamente, aos direitos de replantação obtidos por transferência, a exercer pelo adquirente.

Ao dizer que incorreu em lapso ao aprovar o projecto VITIS, o IFADAP está a invocar erro na formação da vontade resultante de errada interpretação do direito ao tempo da celebração do contrato. E daí que, em sede de contestação e de alegações - na 1.ª instância -, talvez a pensar no disposto no art.º 247.º do Código Civil (aplicável *ex vi* art.º 185.º, n.º 2 do CPA), fale na essencialidade do erro que o A. não devia ignorar.

Ora, a justificação dada pelo IFADAP para a modificação do contrato, consubstancia um vício na formação do contrato, afectado por um vício de vontade.

Nada impede que as partes reconheçam os vícios de um contrato e, de comum acordo, o anulem ou declarem nulo e de nenhum efeito. Mas não existindo esse acordo, terá a parte interessada de se dirigir aos tribunais administrativos a discutir a validade do contrato para pedir a respectiva anulação, ou declaração de nulidade.

O que significa que o IFADAP não pode, por decisão unilateral, anular (parcialmente) o contrato que celebrou com o autor com fundamento em vício de vontade.

A interpretação e validade dos actos contratuais não podem ser objecto de acto administrativo pelo que só podem ser objecto de execução através dos tribunais administrativos.

Ora, cremos que a decisão a tomar não poderia ser outra, pois que, no fundo, o próprio IFADAP/recorrente, por um lado, justificava a decisão de devolução com base em incumprimento por parte do beneficiário, quando este cumpriu integralmente o que foi contratualizado, e, por outro, justificava-a no facto de ter havido lapso seu – erro ou vício de vontade - na fase pré contratual.

Aliás, atenta a matéria de facto provada, em resultado do julgamento efectivado, evidenciava-se que foi o próprio beneficiário que procedeu à plantação da vinha, ainda que, na altura – ano de 2000 - no terreno ainda registado a favor do anterior possuidor, mas do qual já havia tomado posse, em virtude de ela lhe ter sido transmitida por força do contrato promessa.

Ou seja, demonstrando-se que foi o próprio beneficiário que procedeu à plantação da vinha, à enxertia (no ano de 2001/2002), ficando o projecto assim concluído em 2003, quando o contrato com o IFADAP ocorreu em 14 de Maio de 2001, tendo sido objecto de controlo pelo beneficiário, não houve da sua parte qualquer falta de colaboração, quer na fase pré contratual, quer na fase contratual, quer ainda na fase de execução do contrato, pelo que não se verificando qualquer incumprimento da sua parte, não podia o IFADAP, sem mais, alterar o contrato celebrado, ainda que entendesse que tinha existido erro ou lapso na sua formação da vontade, o que só poderia ser efectivado, na falta de acordo, com recurso aos tribunais.

Não tendo assim agido, antes, de forma unilateral e autoritária, modificado o contrato e ordenado a reposição das ajudas recebidas, com base num inexistente incumprimento por parte do recorrido, quando o que se verifica é - como admite - um alegado vício de vontade, da sua parte, invadiu a esfera de actuação dos tribunais, pelo que se entendeu verificada a invalidade de usurpação de poderes, cominada com a nulidade.

VI

OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO

OPOSIÇÃO À EXECUÇÃO FISCAL

ERRO FORMA PROCESSO

CONVOLAÇÃO

INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA

LEGISLAÇÃO

Art.º 204.º n.º 1, als. h) e i) do CPPT

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. STA de 14/10/94, Proc. 18034
- Ac. do STA, de 3/12/97, Proc. 21598
- Ac do STA, de 1/6/2011, Proc. 0214/11
- Ac. do TCA-N, de 20/12/2013, Proc. 3/11.0BEMDL
- Ac. do TCA-N, de 13/2/2014, Proc. 26/2003 - Coimbra

I - Não estando em causa dívida tributária (imposto, taxa ou contribuição), não é invocável como fundamento da oposição à execução, a alínea a) do n.º 1 do artigo 204.º do CPPT.

II - A ilegalidade da liquidação da dívida exequenda só é fundamento de oposição à execução quando a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o acto de liquidação – alínea h) do n.º 1 do artigo 204.º do CPPT.

III - Não é o que sucede quanto a dívidas provenientes do Fundo Social Europeu.

IV - Quaisquer outras questões que se prendam com a legalidade da dívida exequenda e/ou representam interferência em matéria de exclusiva competência da entidade que extraiu o título não se enquadram como fundamento da oposição previsto na alínea i) do n.º 1 do artigo 204.º do CPPT.

No Proc. 3/11 do TAF de Mirandela, acima indicado, a beneficiária/oponente candidatou-se nos anos de 2000/2001 ao programa de indemnizações compensatórias apoiadas pelo IFADAP, hoje IFAP .

Em 2005, a oponente cessou a actividade agrícola, não tendo qualquer sucessor que pudesse continuar com o seu trabalho, já que os seus filhos eram menores e encontravam-se a estudar e também tal era materialmente impossível.

Na verdade, essa cessação da actividade agrícola aconteceu porque a oponente trabalhava em prédios rústicos arrendados e foram estes que constituíram o objecto das candidaturas aos apoios financeiros.

Mas, porque se atrasou no pagamento de algumas rendas, por sentença transitada em julgado, foi resolvido o dito contrato de arrendamento rural, tendo a oponente de restituir os prédios que faziam parte integrante do contrato de arrendamento, bem como todos os animais e daí a impossibilidade material de continuar a executar o contrato celebrado com o IFADAP

Por isso, **aleadamente**, foi notificada da decisão de reposição de montante atribuído a título de indemnização compensatória, por ter sido considerado indevidamente recebido - não ter sido dado cumprimento à obrigação, que refere que os beneficiários ficam obrigados durante o período de 5 anos, a apresentar as respectivas candidaturas anuais.

Por isso, a reposição voluntária da verba em questão deveria ser efectuada por meio de cheque a enviar para a Tesouraria do IFAP fazendo referência ao número de processo indicado neste ofício, no prazo de 30 dias, a contar da data de recepção do mesmo .

Mas, porque o pagamento não teve lugar, foi a oponente notificada para efectuar o pagamento do montante referido, acrescido de juros de mora vencidos, ficando alertada de que haveria lugar a execução fiscal, caso não pagasse.

Como, efectivamente, nenhum pagamento foi efectivado, foi emitida a certidão de dívida que enforma o processo de execução fiscal.

O TAF de Mirandela entendeu que a matéria alegada na p.i., não consubstanciava nenhum dos fundamentos previstos no art.º 204.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário de oposição à execução fiscal, designadamente o previsto na alínea h) do n.º 1: *"Ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, sempre que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o acto de liquidação"* e assim julgou improcedente a oposição deduzida à execução fiscal.

O TCA, num primeiro momento, em sede de erro de julgamento da matéria de facto, analisou a questão da alegada falta de notificação do acto administrativo/acto de liquidação ou apuramento do imposto ou quantia a devolver/pagar.

E nessa análise, entendeu que os documentos em que o TAF sustentou a "provada" notificação do IFAP para pagar o pagamento e os juros, se baseava apenas e só em dois documentos, ofícios enviados à beneficiária/opponente, donde constava apenas a menção "Registado com A/R", sem que inexistam no processo os A/R demonstrativos da recepção dos mesmos ofícios.

Inexistindo, assim, no processo, esses A/R assinados pela destinatária, não se podia dar como provada a notificação, antes se impondo a realização de pertinente instrução para esse efeito.

Depois, num segundo momento, analisou o erro de julgamento de direito

Nessa conformidade, entendeu que a possibilidade de se discutir, em sede de oposição, a legalidade da dívida exequenda apenas existe se a lei não assegura meio judicial ou administrativo de impugnar o acto.

Se na lei existe essa possibilidade, mas ela não foi colocada à disposição do sujeito passivo, por ter sido omitida a necessária notificação, a discussão da legalidade não pode ter lugar no processo de oposição, mas a dívida será inexigível, o que leva à extinção da execução.

Daqui decorre que, para decidir como decidiu, o Tribunal recorrido não precisava de dar como provada a notificação do acto administrativo à recorrente.

Porque bastaria estar previsto na lei a forma de reagir contra esse acto, para que a discussão da legalidade não pudesse ter lugar na oposição.

Assim e ao contrário do que concluiu o TAF, a oponente não arguiu na p. i. matéria exclusivamente com vista à apreciação da legalidade do acto administrativo que determinou a reposição de verbas, mas suscitou igualmente a questão da falta de notificação do acto administrativo.

E como se entendeu que não se mostrava provada a notificação, a falta desta tornava a dívida inexigível e constituía assim fundamento de oposição à execução fiscal, ao abrigo da al. i) do n.º 1 do art.º 204.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, o TCA revogou a sentença do TAF de Mirandela e ordenou a baixa dos autos para que o

Tribunal recorrido indague, ao abrigo do princípio do inquisitório – art.º 99.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária – sobre o alegado envio e recepção dos ofícios.

Mas, agora para ajuizar sobre a inexigibilidade da dívida exequenda e já não para saber se pode ou não ser discutida na oposição a legalidade do acto.

Ou seja, em oposição à execução fiscal não é admissível questionar-se a legalidade em concreto da liquidação das restituições de quantias recebidas no âmbito das comparticipações do FSE, sendo que a ilegalidade do despacho que ordene a restituição de importâncias recebidas é susceptível de recurso contencioso, a intentar perante os tribunais administrativos.

Quanto à ilegalidade em concreto da dívida exequenda, prevista na al. h) do n.º 1 do art.º 204.º do CPPT, esta só é susceptível de fundamentar a oposição à execução quando o executado não pode reagir contra o acto de liquidação, mediante impugnação ou recurso.

E, neste caso, respeitando a dívida exequenda a restituição de quantias recebidas no âmbito das comparticipações do FSE, a oponente sempre tinha, e teve, a possibilidade de interpor recurso contencioso (acção administrativa especial) do despacho ministerial que ordenou a restituição das importâncias recebidas.

Neste sentido, se pronunciaram, entre outros, os acórdãos do STA de 14/10/94 e de 3/12/97, nos Procs. 18034 e 21598, respectivamente.

**

Como se refere, ainda, no Ac. STA, de 2/11/2012 - Proc. 0714/12, respeitando a dívida exequenda a restituição de quantias recebidas no âmbito de comparticipações do Fundo Social Europeu, ou de dívidas ao Instituto do Emprego e

Formação Profissional, o meio processual adequado é a acção administrativa especial a intentar contra o despacho que ordena a reposição ou a restituição das importâncias indevidamente recebidas, nos termos do disposto no art. 6º do Decreto-Lei nº 443/78, de 28 de Dezembro, a intentar nos tribunais administrativos de círculo (art. 44º do ETAF) e não a oposição à execução, em sede tributária.

Em termos finais e ainda, como se refere no Ac. do TCA-N, de 13/2/2014, quanto à ilegalidade em concreto da dívida exequenda, esta só é susceptível de fundamentar a oposição à execução quando o executado não pode reagir contra o acto de liquidação, mediante impugnação ou recurso.

Assim, porque se trata de dívidas exequendas recebidas no âmbito das comparticipações do FSE, os oponentes sempre tinham ou terão a possibilidade de interpor acção administrativa especial da decisão que ordenou a restituição das importâncias recebidas.

Deste modo, mais refere, a legalidade da decisão do Gestor terá de ser apreciada na AAE, não podendo sê-lo em sede de oposição à execução que não consente tal fase anulatória, a não ser que a lei não assegure meio judicial de impugnação.

Aliás, neste aresto dá-se ainda nota dos pressupostos da convolação da oposição à execução e da incompetência material dos tribunais tributários para apreciar a decisão do Gestor, chamando à colação o Ac. do STA, de 21/11/2012, supra referido.