

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**Acórdãos STA**

Processo: 0522/17
Data do Acórdão: 28-02-2018
Tribunal: 2 SECÇÃO
Relator: ARAGÃO SEIA
Descritores: ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS
ISENÇÃO
IMPOSTO ÚNICO DE CIRCULAÇÃO

Sumário: Ao abrigo da Lei n.º 45/2008 de 27.08, as associações de municípios de fins específicos não beneficiavam da isenção de IUC.

Nº Convencional: JSTA000P22971
Nº do Documento: SA2201802280522
Data de Entrada: 08-05-2017
Recorrente: AT AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA
Recorrido 1: LIPOR-SERVIÇO INTERMUNICIPALIZADO DE GESTÃO DE RESÍDUOS DO GRANDE PORTO

Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

▼ Texto Integral

Texto Integral: Acordam os juízes da secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:

A FAZENDA PÚBLICA, inconformada, interpôs recurso da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (TAF do Porto) datada de 08 de Fevereiro de 2017, que julgou procedente a Impugnação deduzida por LIPOR – SERVIÇO INTERMUNICIPALIZADO DE GESTÃO DE RESÍDUOS DO GRANDE PORTO, contra o indeferimento das trinta e oito reclamações gratuitas que apresentara contra as liquidações de Imposto Único de Circulação (IUC) referentes aos anos de 2008, 2009, 2010 e 2012, no valor global de € 12.236,89.

Alegou, tendo apresentado conclusões, como se segue:

A. Vem o presente recurso interposto da sentença proferida em 08.02.2017 pelo Douto Tribunal *a quo* que julgou procedente a impugnação judicial que tem por objeto mediato as liquidações de Imposto Único de Circulação - IUC lançadas em relação aos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013 e correspondentes juros.

B. A douta sentença recorrida, observando que a entidade impugnante, enquanto associação de municípios de fins específicos constituída até à entrada em vigor da L. nº 45/2008, de 27.08, exerceu, em 17.12.2008, a opção permitida pela norma do nº6 do art. 38º desse diploma, de manter a natureza de pessoa coletiva de direito público, e conclui que “a Lei - L. nº11/2003, de 13.05 e L. nº 45/2008, de 27.08 - estabelece uma equiparação entre as comunidades intermunicipais (pessoas

coletivas de direito público) e autarquias locais em sede de isenção” e que, “(...) considerando que a al. a) do nº1 do art. 5º do CIUC isenta de imposto as autarquias locais, atendendo a todo o exposto, facilmente se conclui abranger, necessariamente, a impugnante que beneficia da isenção de IUC a que esta norma se refere”, decidindo pela anulação das liquidações de IUC mediatemente impugnadas.

C. Com o assim decidido não pode a Fazenda Pública, respeitosamente, conformar-se, porquanto entende, salvo o devido respeito e sem embargo de melhor opinião, que a douda sentença sob recurso incorreu em erro de julgamento de direito, porquanto fez errónea interpretação e aplicação do disposto no nº 6 do art. 38º da L. nº 45/2008 e na al. a) do nº1 do art. 5º do CIUC, atentas as razões que de imediato passa a expor.

D. A impugnante é uma associação de municípios de fins específicos constituída em 12.11.1982 e integrada pelos municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim Valongo e Vila do Conde, regida, atualmente, pelos seus estatutos, publicados no Diário da República, III série, nº 130, de 05.06.2001, e pelos regimes aprovados pelas L. nºs 73/2013, de 03.09, e nº75/2013, de 12.09.

E. A melhor doutrina conhecida desta Representação (cfr. Diogo Freitas do Amaral, *in* Curso de Direito Administrativo, 8ª reimpressão da 2ª edição, págs.s 312/313, 393 a 395, 399 a 403 e 501 a 505) esclarece que a impugnante, fazendo parte da administração autónoma, enquanto associação pública, paralelamente com as autarquias locais e as regiões autónomas, não se integra na Administração Local autárquica, definida a partir da noção de autarquias locais, a qual divide-se em freguesias e municípios, nem tampouco na Administração Local do Estado de índole especial, que não tem por base um critério de divisão distrital ou concelhio, faltando-lhes, nomeadamente, a existência de órgãos próprios representativos das populações, investidos na sequência de eleições livres e para essa finalidade.

F. A isenção de IUC consagrada na al. a) do nº1 do art. 5º do CIUC, pretendida pela impugnante para os veículos em relação aos quais foram lançadas as liquidações impugnadas, estava prevista, segundo a redação inicial, para os “*veículos da administração central regional local e das forças militares e militarizadas, bem como os veículos propriedade de corporações de bombeiros que se destinem ao combate ao fogo*”, e, na redação dada pela L. nº 3-B/2010, de 28.04, para os “*veículos da administração central, regional local e das forças militares e de segurança, bem como os veículos adquiridos pelas associações humanitárias de bombeiros ou câmaras municipais para o cumprimento das missões de proteção, socorro, assistência, apoio e combate a incêndios,*

atribuídas aos seus corpos de bombeiros”.

G. O enquadramento legal da impugnante que vigorou ao longo dos anos fiscais em que surgiram os factos tributários determinantes da incidência a IUC na base das liquidações impugnadas foi delineado, num primeiro momento, pela L. nº 11/2003, de 13.05, que previa, no seu art. 36º, que as comunidades e as associações de municípios beneficiam das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais.

H. Num segundo momento, a L. nº 11/2003 foi sucedida pela já mencionada L. nº 45/2008, que, tendo entrado em vigor em 01.09.2008 (cfr. art. 42º dessa lei), estabeleceu o regime jurídico do associativismo municipal, e, no seu art. 2º previu que as associações de municípios podiam ser de dois tipos,

I. associações de municípios de fins múltiplos, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), e associações de municípios de fins específicos, que seriam pessoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local.

J. A L. nº 45/2008 previa também, no seu art. 30º, que as isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais beneficiariam apenas as CIM, e já não as associações de municípios de fins específicos, e, no nº6 do seu art. 38º, que as associações de municípios de fins específicos constituídas até à entrada em vigor dessa lei poderiam manter em vigor a natureza de pessoa coletiva de direito público.

K. A impugnante, ao abrigo do nº 6 do art. 38º da L. 45/2008, optou pela manutenção da natureza de pessoa coletiva de direito público, com isto pretendendo a submissão ao regime contido nos art.s 21º a 31º da L. nº45/2008, em especial do referido art. 30º dessa lei.

L. No entanto, da manutenção da natureza de pessoa coletiva de direito público não resulta a consequência que a impugnante pretende retirar no que concerne à aplicação da isenção de IUC prevista na al. a) do nº1 do art. 5º do CIUC, com base, em especial, no que dispõe art. 30º da L. nº 45/2008.

M. O art. 30º da L. 45/2008 estabelecia, nos seus precisos termos, que só as CIM, tal como definidas no art. 2º, nº1, al. a) e nº 2 da mesma Lei poderiam beneficiar das isenções fiscais previstas para as autarquias locais, atentos os fins múltiplos que prosseguem,

N. e do nº 6 do art. 38º da L. nº 45/2008 não se vislumbra que tenha por escopo o alargamento para as associações de municípios de fins específicos constituídas até à entrada em vigor dessa lei que optem por manter em vigor a natureza de pessoa coletiva de direito público da extensão às CIM das isenções fiscais previstas para as autarquias locais.

O. As consequências de direito relevantes ligadas à conservação da natureza de pessoa coletiva de direito público não fazem com que no perímetro de normas que hão-de reger a sua atuação se tenha de incluir também, por meras razões de conveniência, as disposições do capítulo II da L. nº 45/2008, nem, em particular, aquela norma especial das CIM que prevê a aplicação das isenções fiscais previstas para as autarquias locais, porque a estas não se refere a letra do nº 6 do art. 38º da L. nº 45/2008,

P. nem acarreta, sequer, a manutenção do regime estabelecido na L. nº 11/2003, designadamente do seu art. 36º desta, porque é razoável supor que o legislador, exprimindo da forma mais clara o seu pensamento, teria declarado que as associações de municípios de fins específicos poderiam optar por manter o regime estabelecido na L. nº 11/2003

Q. Deste modo, sempre com o respeito devido, e salvo melhor opinião, o recurso em apreço deverá ser declarado procedente, e a sentença recorrida, portanto, revogada, e decidida a improcedência da impugnação no que concerne à ilegalidade assacada às liquidações impugnadas por erro sobre os pressupostos de facto.

Termos em que deve ser dado provimento ao recurso, revogando-se a douda sentença recorrida, e, conseqüentemente, decidida a improcedência da impugnação.

Não houve contra-alegações.

O Ministério Público notificado, pronunciou-se pela procedência do recurso. Essencialmente o Ministério Público entendeu que a isenção fiscal em causa só se aplica às associações de municípios de fins múltiplos (CIM) e não às associações de fins específicos, como o caso da ora recorrida.

Colhidos os vistos legais cumpre decidir.

Na sentença recorrida deu-se como assente a seguinte factualidade concreta:

1. A impugnante, LIPOR — Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto é uma pessoa colectiva de direito público, constituída pelos Município de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Vila do Conde e Valongo, através de escritura pública, a 12 de Novembro de 1982 como associação de municípios, tendo sido publicado o seu estatuto no Diário da República a 10 de Dezembro de 1982, tendo aquele sido alterado a 26 de Março de 2001 (DR III série nº 284 de 10.12.1982 e nº 130 de 05.06.2001);
2. É o seguinte o objecto da impugnante (cfr. art. 2º, dos

estatutos referidos em 1.):

1. A associação tem por objecto imediato a reciclagem, valorização, tratamento e aproveitamento final dos resíduos sólidos entregues pelos municípios associados, e por outras entidades que a associação venha a admitir, bem como a gestão, manutenção e desenvolvimento das infra-estruturas necessárias para o efeito.

2. A associação pode ver ampliado aquele seu objecto imediato a vir a prosseguir quaisquer fins compreendidos nas atribuições dos municípios associados, com excepção daqueles que, pela sua natureza ou por disposição legal, devam ser exercidos directamente por eles.

3. Pode ainda, a associação, por si ou associada a terceiros, dedicar-se:

a) Ao tratamento de outros resíduos sólidos;

b) Ao tratamento de resíduos industriais ou hospitalares;

c) À exploração de actividades de natureza energética conexas com o seu objecto.

4. A associação desenvolverá a sua actividade na área dos municípios associados, por sua conta e risco, através de serviços próprios, como serviço intermunicipalizado ou por qualquer outra forma legalmente possível;

3. Com a entrada em vigor da Lei 45.2008 de 27 de Agosto, em Reunião Ordinária da Assembleia Intermunicipal de 17.12.2008, foi unanimemente aprovada a proposta de manutenção do estatuto jurídico da LIPOR como pessoa colectiva de direito público;

4. Em sede de apreciação do pedido formulado na Reclamação Graciosa, consta: *“(...) considerando a específica actividade exercida pela requerente, e à natureza das entidades que a compõem, não se discute (nem sequer está em causa) a qualificação da associação como pessoa colectiva de direito público. O que se discute respeita ao âmbito de aplicação dos benefícios fiscais nos termos previstos no referido diploma.*

Com efeito o actual regime aplicável às associações intermunicipais, é claro ao estabelecer que as associações que beneficiam das isenções fiscais previstas para as autarquias locais são apenas aquelas classificadas como CIM e previstas no art. 1º, n.º 1 alínea a) e nº 2 da Lei 45/2008 (vide artigo 30º do referido diploma).

Isto é, restringe e atribui este benefício apenas às entidades que prosseguem fins múltiplos, às quais é nos termos legais, atribuída a natureza de pessoa colectiva de direito público.

Reitera-se a razão determinante da concessão do benefício fiscal não é aferida pela classificação da entidade em termos de direito público ou privado, mas pelos fins prosseguidos pelas entidades.

Exclui-se, assim, pela natureza restrita e mitigada dos fins a

que a mesma se destina, as associações de fins específicos, no caso, a ora requerente.

A classificação como pessoa colectiva de direito público relevará no âmbito da actividade exercida pela associação e nos termos acima expostos e não para efeitos de aplicação de benefícios fiscais, cuja aplicação o legislador restringiu expressamente às CIM (associações intermunicipais de fins múltiplos)

Nestes termos, atendendo à alteração legislativa verificada, e ao imposto cuja isenção se requer (IUC) entendemos que o requerente apenas aproveita a isenção prevista no artigo 5º, n.º 1 a) do CIUC, relativamente aos factos tributários cujo nascimento e exigibilidade ocorreu ao abrigo da Lei 11/2003 de 13 de Maio (...);

5. Exercida que foi a audição prévia, em 26.02.2014, foi proferido despacho de indeferimento de cada uma das 38 Reclamações Graciosas apresentadas, onde consta:

“ (...) pela análise dos Estatutos da Associação, conclui-se que se trata de uma associação de fins específicos, sendo portanto, considerada uma Associação de direito privado (...);”

6. Em 28.02.2014 a Impugnante foi notificada do indeferimento de cada uma das 38 Reclamações Graciosas instauradas;

7. Em 14.03.2014 deu entrada no Serviço de Finanças de Gondomar-2 a Petição Inicial que deu origem à instauração da presente Impugnação.

Nada mais se deu como provado.

Há agora que conhecer do recurso que nos vem dirigido.

A questão que as partes colocam no presente recurso passa por saber se as entidades como a recorrida gozavam ou não da isenção do Imposto Único de Circulação ao abrigo do disposto no artigo 5º, n.º 1, al. a) do Código do IUC, por referência aos anos de 2008 a 2012.

Já se sabe, e é a própria recorrente que o aceita, que nos termos do artigo 36º da Lei n.º 11/2003, de 13.05, as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos beneficiavam expressamente das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais, ou seja, entre outros, beneficiavam da isenção de IUC que se encontrava consagrada no artigo 5º, n.º 1, al. a) do CIUC para a administração local.

Com a revogação desta Lei, operada pela Lei n.º 45/2008, de 27.08, o legislador apenas manteve tal isenção para as associações de municípios de fins múltiplos, ou seja, para as Comunidades Intermunicipais (CIM), cfr. artigos 1º, 2º, n.ºs. 1, al. a) e 2) e 3º, esclarecendo expressamente que as CIM beneficiam das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais, tendo excluído expressamente do texto desta

norma, respeitante às isenções fiscais, as associações de municípios de fins específicos como anteriormente acontecia no artigo 36º da Lei n.º 11/2003.

É certo que, ao abrigo de norma transitória inserida naquela Lei n.º 45/2008, cfr. artigo 38º, n.º 6, o legislador permitiu que as *associações de municípios de fins específicos constituídas até à entrada em vigor da presente lei podem manter em vigor a natureza de pessoa colectiva de direito público*. Não se nos afigura, contudo, que esta possibilidade importe para a recorrida beneficiar da isenção de IUC tal como anteriormente acontecia.

Na verdade, a norma do artigo 5º, n.º 1, al. a) do CIUC não estabelece uma isenção do imposto para as entidades ou pessoas colectivas de direito público, essa isenção não contende com a natureza pública ou privada da entidade a favor de quem é reconhecida ou estabelecida a isenção, antes se prende com o facto de se tratar de entidade inserida no conceito de administração local autárquica.

A própria Constituição da Republica define quais são as autarquias locais e como se organizam: *são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*, cfr. artigo 235º, n.º 2, sendo que no território continental *as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*, cfr. artigo 236º, n.º 1, podendo os municípios *constituir associações* (também as freguesias) *e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias*, cfr. artigo 253º.

Portanto, da leitura conjugada destas normas da nossa Lei Fundamental, bem como das Leis que ao longo do tempo têm definido o regime jurídico das associações de municípios, com maior ou menor âmbito, não resulta que estas, em momento algum, possam ser qualificadas como autarquias locais. As autarquias locais são apenas as que a Lei define como tal, as restantes entidades resultantes da congregação de esforços de vários municípios ou freguesias, apesar de terem como objectivo a satisfação do bem comum das populações inseridas na área geográfica dos respectivos municípios ou freguesias delas participantes, não cabem no conceito de autarquia local, nem no de administração local usado no artigo 5º, n.º 1, al. a) do CIUC, já que, se assim fosse, não teria o legislador a necessidade de expressamente inserir uma norma nas Leis n.ºs. 11/2003 e 45/2008, a atribuir às associações de municípios e às CIM, primeiro, e posteriormente apenas às CIM, as mesmas isenções fiscais que vigoravam para as autarquias locais (estas normas não visaram equiparar as associações e as CIM às autarquias locais, limitaram-se a permitir que

estas entidades beneficiassem das mesmas isenções fiscais de que já usufruíam as autarquias locais).

Acresce, ainda, que ao abrigo do anterior Imposto Municipal sobre Veículos, encontravam-se isentas do mesmo, de forma expressa, as autarquias locais e suas associações e federações de municípios e associações de freguesia, cfr. artigo 5º, n.º1, al. b) do CIMV, precisamente ao contrário do que agora se passa no artigo 5º, n.º 1, al. a) do CIUC, onde desapareceu qualquer referência às associações das autarquias locais, federações de municípios e associações de freguesia, o que tudo implica que se tenha de aceitar que, sabendo qual foi a evolução expressamente pretendida do regime de isenções fiscais no tocante às associações de municípios de fins específicos, foi intenção expressa do legislador eliminar a isenção de que beneficiavam estas associações ao editar a Lei n.º 45/2008.

Aliás, da evolução legislativa havida não se pode concluir de outra forma, sob pena de se violar as regras próprias que devem presidir à interpretação das leis consagradas no artigo 9º do Código Civil, devendo sempre fazer-se tal interpretação de forma a que seja minimamente respeitada a letra da Lei. Podemos, portanto, concluir que a recorrente não deve beneficiar da isenção de IUC pretendida.

Face ao exposto, os juízes da Secção do Contencioso Tributário deste Supremo Tribunal Administrativo acordam, em conferência:

- conceder provimento ao recurso e, em consequência, revogar a decisão recorrida;
 - julgar improcedente a impugnação intentada pela recorrida.
- Custas pela recorrida em ambas as instâncias.
D.n.

Lisboa, 28 de Fevereiro de 2018. – Aragão Seia (relator) –
Dulce Neto – Francisco Rothes.