

○ Cód. ADM. DE 1936 CRIOU UM NOVO REGIMEN TRIBUTÁRIO PARA AS CÂMARAS MUNICIPAIS, ABOLINDO OS IMPOSTOS PERMITIDOS PELA LEGISLAÇÃO ANTERIOR, ENTRE ÊLES O «AD VALOREM» CRIADO PELA L. 999 DE 15 DE JUNHO DE 1920.

É NULA E DE NENHUM EFEITO, E PORTANTO CONTENCIOSAMENTE IMPUGNÁVEL SEM DEPENDÊNCIA DE PRASO, A DELIBERAÇÃO TOMADA POR UMA CÂMARA, EM QUE FOI RESOLVIDO, APÓS A ENTRADA EM VIGÔR DAQUÊLE Cód., CONTINUAR A COBRAR O REFERIDO IMPOSTO.

O FACTO DE UMA EMPRÉSA PAGAR VOLUNTARIAMENTE ÊSSE IMPÔSTO JÁ DEPOIS DE TOMADA AQUELA DELIBERAÇÃO, PROFERIDA SÔBRE UM REQUERIMENTO SEU, NÃO IMPORTA O RECONHECIMENTO DA LEGALIDADE DE TAL IMPÔSTO OU SUA ACEITAÇÃO TÁCITA OU EXPRESSA, NEM A RENÚNCIA AO RECURSO CONTENCIOSO.

*Sent. do Auditor Administrativo de Lisboa, de 26 de Outubro de 1940, no recurso n.º 450. Recorrente, Secil, Companhia Geral de Cal e Cimento; recorrida, Câmara Municipal de Setúbal.*

A «Secil», Companhia Geral de Cal e Cimento, sociedade anónima, com sede em Setúbal e delegação em Lisboa na Rua do Comércio n.º 56, 3.º, recorre da deliberação da Câmara Municipal de Setúbal, tomada em sessão de 24 de Março de 1939, que indeferiu o pedido da ora recorrente para não lhe ser cobrado o impôsto «ad valorem».

Alegou essencialmente que a recorrente é uma emprésa que possui no lugar do

Outão, concelho de Setúbal, uma fábrica onde produz cimento que exporta do mesmo concelho; que o imposto «ad valorem», embora abolido em 1 de Janeiro de 1938, continua a ser cobrado pelas Câmaras Municipais de Setúbal e Vila Nova de Gaia, autorizadas pelo § único art. 55 do Dec. n.º 15.465 de 14 de Maio de 1928 mas tal imposto foi totalmente abolido pela publicação do actual Cód. Adm. que criou um novo regimen tributário; que nos arts. 600 e 612 do cit. Código se encontram especificados os impostos directos e indirectos, e em nenhum deles se include o «ad valorem»; que a deliberação recorrida, além de ilegal, é nula de pleno direito por força dos arts. 614 e 706 § único e n.º 1 e 3 do Cód., pelo que conclue pedindo a declaração da sua nulidade e, conseqüentemente que se julgue a recorrida sem direito a cobrar o referido imposto.

Notificada a Câmara Municipal de Setúbal a fls., contesta o recurso alegando em resumo:

Que a recorrente, pagando o imposto «ad valorem» durante o ano de 1938, reconheceu a legalidade do respectivo lançamento; que não recorrendo dentro do praso normal da deliberação de 24 de Março de 1939 reconheceu mais uma vez a legalidade da deliberação e quem reconhece um direito a outrem por fôrma expressa não pode mais tarde negar-se ao cumprimento da correlativa obrigação;

Que o actual Cód. Adm. não revogou o § único do art. 55 do Dec. 15.465, porisso que o Dec. n.º 27.424, que publicou o mesmo Cód. não revogou expressamente aquella disposição, como era mister em face do que dispõe o art. 10 do Dec. n.º 22.770 de 11 de Abril de 1933;

Que o imposto ad valorem, não tendo sido criado depois de vigorar o Cód. Adm., não ofende o disposto no § único do seu art. 599;

Que a legalidade do imposto em questão resulta ainda do facto de no Orçamento Geral do Estado para o ano económico de 1940 — Dec. 30.249, art. 51 da Receita ordinária — figurar a verba de 600 contos como produto da percentagem pertencente ao Estado pela cobrança de impostos indirectos municipais realizados pelas Alfândegas, e, se essa cobrança contraria a fôrma indicada no art. 616 do Cód. Adm., é porque existem impostos indirectos municipais que não vêm enunciados no Cód.;

Que no caso vertente se não verificam as hipóteses previstas nos arts. 614 e 307, n.º 1, 3 e 5 do já cit. Código, pelo que o recurso é extemporâneo, concluindo por pedir a sua improcedência.

No saneador, que transitou, as partes foram julgadas legítimas, declarado que até então não surgira questão prévia ou prejudicial que tivesse de ser resolvida e não foi admitida prova testemunhal.

A final a recorrente e a recorrida, pela pena dos seus illustres patronos reflexionaram proficientemente e o Digno Magistrado do Ministério Público neste Tribunal, emitiu o seu douto parecer de fls., favorável ao provimento do presente recurso.

O que tudo visto e devidamente ponderado:

Considerando que as deliberações municipais definitivas e executórias, obrigam nos seus termos, enquanto não forem revogadas pelos Tribunais administrativos;

E assim:

Considerando que o facto da recorrente ter pago o imposto em questão não

importando o reconhecimento da legalidade da sua cobrança, pois é apenas aos Tribunais administrativos que cabe a sua apreciação, tão pouco pode implicar aceitação expressa ou tácita, que envolva renúncia ao recurso contencioso nem ao caso seria de aplicar a doutrina do art. 681 do Cód. do Proc. Civ., que regula situações jurídicas diferentes;

Considerando que do confronto do art. 30 do Dec. n.º 27.424 que publicou o actual Cód. Adm. com o disposto no seu art. 599 e § único resulta claramente ter sido intenção do legislador criar, a partir de 1 de Janeiro de 1938, um novo regimen tributário, fixando o limite da acção das Câmaras Municipais em matéria de impostos, taxas e licenças;

Considerando que, nestes termos, é forçoso concluir que o legislador do Código partiu do princípio de que todas as disposições anteriores sobre impostos municipais se deviam ter por derogadas;

Considerando que, como muito judiciosamente nota o Digno Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer de fls., se o legislador quizesse manter para a Câmara recorrida a faculdade concedida pelo § único do art. 55 do invocado Dec. n.º 15.465 de 14 de Maio de 1928, tê-lo-ia feito expressamente como o fez para a Câmara Municipal do Pôrto no art. 617 do Cód. Adm., precisamente em matéria de impostos indirectos;

Considerando que o imposto ad valorem, como imposto indirecto municipal, incidia sobre quaisquer produtos, géneros ou mercadorias exportadas dos respectivos concelhos, bem como sobre o peixe pescado ou vendido na área do concelho (art. 1.º da Lei n.º 999 de 15 de Julho de 1920).

Considerando que o disposto no § único do art. 599 do Código não pode ter, salvo o devido respeito, a interpretação que lhe dá a recorrida de não ser aplicável aos impostos criados anteriormente à sua publicação; porquanto,

Considerando que, visando o Cód. Adm. a delimitar a acção das Câmaras Municipais em matéria de impostos, taxas, e licenças, seria contraditório admitir uma excepção que a intenção do legislador não só repele mas que estaria em manifesta e directa opposição com o disposto no § 1.º do art. 612 do mesmo Código, que não permite a cobrança de impostos indirectos por motivo de entrada ou trânsito no concelho de gados, géneros ou quaisquer artigos produzidos noutro, nem pela saída das de produção local;

Considerando que a recorrente é uma empresa que possui no lugar do Outão, concelho de Setúbal uma fábrica, onde produz cimento, que exporta do concelho;

Considerando que a recorrida, ao indeferir o pedido da recorrente para não pagar o imposto indirecto ad valorem sobre o cimento exportado, transgrediu o disposto no § 1.º do art. 612 do Código e proferiu uma deliberação nula de pleno direito, por força do art. 614 deste diploma, pelo que era de admitir o recurso fóra do prazo normal (Cód. Adm., art. 706 § único n.º 1);

Considerando finalmente que no recurso está apenas em causa a legalidade da deliberação impugnada, não competindo ao Tribunal entrar na apreciação do Orçamento Geral do Estado, invocado pela recorrida;

Pelo exposto e nos termos de direito com que me conformo, julgo procedente e provada a argüida nulidade e, dando provimento no recurso, declaro nula e de

nenhum efeito a deliberação por ela formulado de não pagar imposto ad valorem pelo cimento que exporta. Sem Custas, Intime e registre.

Lisboa, 26 de Outubro de 1940. — JOSÉ DE MENEZES PITA E CASTRO.

#### ANOTAÇÃO

1. O Cód. Adm. de 1936, por grandes que fôsem os seus defeitos como alguns aventavam e me parece exagerado, é inegável que prestou ao país um serviço inestimável: além de ter sistematizado muita legislação dispersa, e tantas vezes incerta, pôs termo à anarquia em que se vivia, quanto a impostos administrativos. Assim sucede, por exemplo, com o famigerado «ad valorem» criado pela L. 999 de 15 de Julho de 1920 e regulamentado pelo Dec. 7.956 de 31 de Dezembro de 1921.

Este imposto, que tantos embaraços causava à livre circulação dos produtos entre os diferentes concelhos do país, ao mesmo tempo que quasi só servia para alimentar os desbaratos da administração municipal de muitos concelhos — foi abolido desde 1 de Janeiro de 1929, excepto para as Câmaras Municipais de Setúbal e Vila Nova de Gaia, que foram autorizadas a cobrá-lo enquanto se mostrasse que era indispensável à manutenção dos seus serviços (Dec. 15.465 de 14 de Maio de 1928, art. 55 e § único).

Posteriormente, estabeleceu o Cód. Adm. de 1936 que os impostos municipais são directos e indirectos, e que as Câmaras não poderão criar impostos diferentes dos previstos (art. 599 e § ún.).

Nos seus arts. 600 e 612 encontram-se especificados os impostos directos e os indirectos, mas em nenhum dêles se include o «ad valorem», donde deve concluir-se com toda a evidência que foi extinto.

De resto, o art. 30 do Dec. 27.424 de 31 de Dezembro de 1936, que aprovou o cit. Cód. Adm., dispôs que durante o ano de 1937 continuariam a ser cobrados pelas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia os impostos, taxas e licenças autorizadas pela legislação então em vigor e como foram previstos no respectivo orçamento, e o § único do art. 599 do cit. Cód. preceitua também que as Câmaras não podem criar impostos diferentes dos previstos neste Cód. — o que significa que o legislador quiz estabelecer um novo regimen tributário para as Câmaras, a partir de 1 de Janeiro de 1938, limitando as suas atribuições em matéria de impostos, taxas e licenças; pelo que desde 1 de Janeiro de 1938 as Câmaras Municipais só podiam cobrar os impostos estabelecidos no Cód. Adm. de 1936.

Paras as Câmaras de Lisboa e Pôrto foi depois ampliado esse praso (31 de Dezembro de 1937) até 30 de Junho de 1938 (Dec. 28.417 de 17 de Janeiro de 1938, art. 10); e mais tarde, só para a de Lisboa, até 31 de Dezembro de 1938 (Dec. 28.929 de 18 de Agosto de 1938).

Portanto, a Câmara Municipal de Setúbal, como as demais do país, com excepção das de Lisboa e Pôrto, já em 1938 só podia cobrar os impostos estabelecidos no Cód. Adm. de 1936; a do Pôrto, pôde cobrar ainda os anteriores até 30 de Junho de 1938, e quanto a impostos indirectos não se lhe applicam as disposições dêsse Cód. até à remodelação do seu sistema de impostos (Cód. Adm. de 1936, art. 617); a de Lisboa

até 31 de Dezembro de 1938 (V. o meu artigo sobre impostos indirectos municipais e «ad valorem», na *Gaz. da Rel. de Lisb.*, vol. 52, págs. 273 e segs.).

E tanto assim é que a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, que, como ficou dito, foi excepcionalmente autorizada, como a de Setúbal, a cobrar o «ad valorem», pelo cit. art. 55 e § único do Dec. 15.465 de 14 de Maio de 1928 — não cobra o referido impôsto, segundo averigui, desde 1 de Janeiro de 1938.

De resto, se o legislador quizesse abrir uma excepção para a Câmara Municipal de Setúbal, mantendo-lhe a faculdade concedida pelo cit. § único do art. 55 do Dec. 15.465, tê-lo-ia feito expressamente — como bem diz a sentença — pois assim fez com a Câmara Municipal do Pôrto (Cód. Adm. de 1936, art. 617 e Cód. Adm. de 1940, art. 719), precisamente em matéria de impostos indirectos.

É, pois, fóra de dúvida, que após a publicação do Cód. Adm. de 1936, os corpos administrativos não podem criar ou cobrar impostos diferentes dos previstos nesse Código: é o que se deduz do próprio texto do Código e é também a interpretação seguida pelas instâncias oficiais.

Assim, por despacho do Sr. Sub-Secretário de Estado das Finanças de 28 de Janeiro de 1938, (in *Código Administrativo Anotado* por CIPRIANO SIMÕES ALEGRE, pág. 572), foi mandada suspender a entrega às Câmaras, do impôsto «ad valorem» cobrado conjuntamente com o impôsto do pescado, com o fundamento de que pelo cit. § único do art. 599 do Cód. Adm. de 1936 foi vedado àqueles corpos administrativos criarem impostos diferentes dos previstos no mesmo Código, por nestes não estar incluído qualquer impôsto «ad valorem», e ainda

na parte final do § 1.º do art. 612 sobre impostos indirectos se determinar que as vendas para revenda não podem ser tributadas.

E também na Circular da Direcção Geral de Administração Política e Civil do Ministério do Interior de 16 de Novembro de 1937 (obr. e loc. cit.), se estabeleceu que as Câmaras Municipais não têm direito ao adicional sobre o impôsto de trânsito, criado pelo Dec. 24.326 de 9 de Agosto de 1934, visto o Cód. Adm. não o incluir nas respectivas receitas.

Ora estas receitas são os impostos directos e os indirectos, os rendimentos de bens próprios, as taxas e as multas (arts. 599 a 622 do Cód. Adm. de 1936, e 703 a 726 do Cód. Adm. de 1940), donde também se conclue que, após a publicação do Cód. Adm., não podem as Câmaras cobrar impostos diferentes dos previstos nesse Cód.

Dir-se-á que o cit. § único do art. 599 do Cód. Adm. de 1936 (reproduzido no § único do art. 703 do Cód. de 1940), apenas proíbe às Câmaras criar impostos diferentes dos previstos nesses Cód., mas não lhes veda o direito de continuar a cobrar os impostos permitidos pela legislação anterior.

Mas essa argumentação cai pela base porque as palavras *criar* e *cobrar* são aqui sinónimas, pois resulta com toda a evidência do confronto das disposições dos Cód. de 1936 e 1940, atrás referidas, que o legislador quiz abolir todos os impostos administrativos permitidos pela legislação anterior e limitar a competência das Câmaras em matéria de impostos, taxas e licenças.

E, como ensina FERRARA, sucede às vezes que o legislador emprega certas palavras atribuindo-lhes um significado ou valôr diverso do que é corrente, de modo que, para não se cair em êrro de in-

interpretação, deve entender-se o texto, não isoladamente, mas no conjunto das suas disposições e do fim que a lei teve em vista.

Vê-se ainda do relatório da Sentença cuja anotação estamos fazendo, que foi também alegado por parte da Câmara Municipal de Setúbal que o cit. Dec. 27.324 não revogou expressamente o cit. § ún. art. 55 do Dec. 15.465, o qual por isso continua em vigor, visto que, segundo o art. 10 do Dec. 22.470 de 11 de Abril de 1933, só podem empregar-se nos diplomas de carácter legislativo, fórmulas de revogação expressa.

E isto para concluir que a Câmara de Setúbal, (e portanto também a de Vila Nova de Gaia), continuavam autorizadas a cobrar o «ad valorem» em questão.

Mas tal argumentação não tem qualquer fundamento sério, porque o referido art. 10 do Dec. 22.470 apenas acabou com a fórmula expressa de revogação tácita — «fica revogada a legislação em contrário».

Não acabou porém com a revogação tácita, que é a que se verifica sempre que uma lei nova contém preceitos contrários aos duma lei anterior.

A êste respeito ensina a *Rev. de Leg. e de Jur.*, vol. 72 a pág. 59 do seu n.º 2.642, publicado em 16 de Junho de 1939, e portanto 6 anos depois de começar a vigorar o cit. Dec. 22.470:

«O princípio de que a lei geral nunca revoga a lei especial anterior, é falso.

«A revogação dá-se não só nos casos em que é expressa, mas ainda quando se mostra do confronto das duas leis que a lei geral quiz reger todos os casos sem excepção, ou por outra forma compreender em seu domínio os da lei especial, ou quando há entre as duas leis incompatibilidade de princípios, ou quando a revogação tenha de concluir-se

do sentido da lei posterior, sob a pena de absurdo.

tido da lei posterior, sob pena de absurdo.

«Numa palavra, é preciso em cada caso analisar o alcance a atribuir à lei posterior para se verificar se a norma especial anterior deve considerar-se subsistente.»

Quer dizer, a revogação continua a ser expressa, quando uma lei revoga expressamente outra anterior; e tácita, quando a lei posterior «consigna preceitos ou princípios opostos aos da lei anterior.

Ora o Cód. Adm. de 1936, como lei geral vigente que era ao tempo a que a sentença se reporta, podia revogar a lei especial anterior — o cit § único do art. 55 do Dec. 15.465.

É certo que êsse Cód. revogou expressamente esta disposição legal, mas mostra-se do confronto destas duas leis, e da disposição do cit. art. 10 do Dec. 27.424, que o Cód. Adm. quiz reger, sem excepção, toda a matéria de impostos dos corpos administrativos, pois no seu art. 599 classifica esses impostos, em directos e indirectos; no § único dêsse artigo determina que não é permitido às Câmaras criar impostos diferentes dos previstos no Cód.; e nos arts. 600 e 612 classifica e define o que são impostos directos e indirectos, mas em nenhum dêles pode incluir-se o «ad valorem», donde se conclue sem sombra de dúvida que êste imposto foi extinto, e que, portanto, êsse Cód. revogou aquêle cit. § único do art. 55 do Dec. 15.465.

E não foi esta a única revogação tácita que o Cód. Adm. de 1936 trouxe consigo; por exemplo, revogou toda a legislação anterior relativa ao recrutamento, provimento, promoção, fixação de quadros e categorias do pessoal das Secretarias dos Governos Civis, como foi julgado no Ac. do Sup. Trib. Adm. de

11 de Novembro de 1938 (Diário do Governo, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1939).

E revogou também tácitamente muita outra legislação, além da que revogou expressamente o art. 45 do cit. dec. 27.424, que aprovou o Cód.

De resto, após a publicação do Cód. Adm. de 1940, acabaram tôdas as dúvidas que por ventura subsistissem acerca da extinção dos impostos «ad valorem», porque, querendo o legislador resuscitar o «ad valorem» sobre o pescado, regulado no art. 1.º da cit. L. 999, que o Cód. de 1936 tinha revogado, teve que fazê-lo expressamente (Cód. de 1940, art. 720).

Não obstante, já mesmo depois de 1 de Janeiro deste ano continuou a cobrança do «ad valorem», tendo porém o Sr. Sub-Secretário de Estado das Finanças, em seu despacho de 18 do mesmo mês, ordenado às Alfândegas, por onde em regra se fazia a cobrança desses impostos, que cessassem imediatamente a sua arrecadação (Ordem n.º 43 de 27 de Janeiro de 1941, do Director da Alfândega de Lisboa).

2. Além da Câmara de Setúbal, outros municípios têm estado a cobrar impostos «ad valorem» depois da publicação do Cód. Adm. de 1936.

Assim, a Câmara de Sines tinha sido autorizada pela L. 698 de 6 de Junho de 1917 a «lançar o imposto de 1 % sobre o valor das mercadorias a exportar pelo seu porto, mas somente nas produzidas ou manufacturadas no referido concelho».

Naturalmente, este «ad valorem» tinha também sido sepultado pelo Cód. de 1936, mas a Câmara continuou a cobrá-lo não só sobre as mercadorias exportadas para o estrangeiro como também sobre as saídas para outros concelhos do país,

por entender que a palavra «exportar» empregada naquela Lei, não tem o significado que geralmente se lhe attribue, mas um mais lato — o de «sair».

Reclamou contra tal interpretação uma firma interessada, e tendo o caso subido às instâncias superiores, deu-se então o seguinte, que se nos afigura muito curioso: a Direcção Geral de Administração Política e Civil do Ministério do Interior, considerou em vigor (sem dizer as razões do seu entendimento), a referida L. 698; e opinou também que a palavra «exportar» empregada nessa Lei, deve ser interpretada no sentido de abranger tôdas as mercadorias saídas do porto de Sines, quer para o estrangeiro, quer para outros concelhos do país.

Para isso baseou-se no Parecer da Procuradoria Geral da República, de 4 de Novembro de 1920 (publicado no Diário do Governo, 2.ª série, de 19 do mesmo mês e ano), segundo o qual a palavra «exportar» empregada na cit. L. 999, abrange tanto os produtos exportados para fóra do país, como os saídos para outros concelhos.

Concorda esse Parecer da Procuradoria em que não foi muito feliz o emprêgo do termo «exportar», na L. 999, mas acrescenta que não pode ser outra a interpretação a dar-lhe: e creio que tem, ou melhor, que tinha razão.

Com efeito, a L. 999, art. 1.º, autorizava as Câmaras Municipais a lançar impostos ad valorem não superiores a 3 %, sobre quaisquer produtos, géneros ou mercadorias *exportadas dos respectivos concelhos*, bem como sobre o peixe pescado ou vendido na área desses concelhos.

E o § 2.º do mesmo art., exceptuava do pagamento do «ad valorem» os produtos, géneros ou mercadorias, *em trânsito* doutros concelhos.

Segundo se conclue destas disposições, e especialmente da do § 3.º do mesmo art., que abre uma excepção para os Açores, em que o imposto incidia só sobre os géneros exportados para fóra da ilha em que tinham sido produzidos ou fabricados, e ainda das do referido dec. 7.956 que regulamentou essa Lei, a palavra «exportar» é empregada nesta legislação, como sinónimo de *sair*, e por isso consideravam-se abrangidas pela obrigação de pagamento do «ad valorem», não só os produtos remetidos para o estrangeiro, como também os expedidos dum para outro concelho do país.

Sucedia, porisso, que sobre o mesmo produto incidia às vezes a cobrança, do «ad valorem» em diferentes concelhos, donde resultava o extraordinário encarecimento desse produto: foi porisso que o art. 6 § único do dec. 11.334 de 9 de Dezembro de 1925, suspendeu a cobrança do «ad valorem», pois, segundo se lê no relatório que precede este Dec., «o imposto ad valorem criado pela Lei n.º 999 de 15 de Julho de 1920, tem sido uma das causas do agravamento do custo da vida».

Ora, não há dúvida que as L. 698 e 999 estão revogadas desde o aparecimento do Cód. Adm. de 1936.

Mas ainda que, por hipótese, as considerassemos em vigor, nem mesmo assim poderíamos continuar a atribuir à palavra «exportar» o mesmo sentido ou significado legal.

Com efeito, estamos hoje em presença duma legislação administrativa nova, designadamente o Cód. Adm. de 1936, promulgada muito depois daquelas leis.

Teríamos porisso que interpretar as disposições destas Leis (se as considerassemos em vigor, evidentemente), à luz dos novos princípios por que se orienta essa legislação.

Ora, tanto pelo art. 131 da Constituição Política da República, como pelo n.º 3.º da Base XXVIII da L. 1.940 de 3 de Abril de 1936, com as alterações constantes da L. 1.946, que a doutrina do § 1.º do art. 612 e do § único do art. 616 do Cód. Adm. de 1936, confirmaram (Cód. de 1940, arts. 714 § 1.º e 718 § único), o regimen tributário dos corpos administrativos não poderá dificultar a circulação dos produtos e mercadorias *entre as circunscrições do país*.

Nesta conformidade se pronunciaram os Acs. do Supr. Trib. Adm. de 17 e 31 de Maio de 1940, publicados no Diário do Governo, 2.ª série, respectivamente, de 1 e 12 de Julho desse ano.

Dir-se-á que sendo as L. 698 e 999 as mesmas, não pode agora, embora sob o domínio de novos princípios doutrinários e legais, dar-se às suas palavras um sentido diverso do que se lhes attribuia antes.

Mas não é assim: as leis não se recompõem de textos inertes ou mumificados; a sua interpretação deve acompanhar a evolução geral.

E é porisso que certas disposições do velho Código Civil francês de Napoleão, ainda hoje mantêm intacto o seu texto primitivo, mas a sua interpretação tem-se actualizado de tal modo, que inteiramente tem acompanhado o progresso social.

Esta mesma doutrina—que é a do método histórico-evolutivo, ou da interpretação evolutiva ou progressiva, segundo a qual o intérprete deve procurar a vontade *actual* da lei, sempre presente enquanto a lei não cessa de vigorar, e não a do momento da sua publicação, a do passado—foi há tempos enunciada pelo antigo Ministro da Justiça, Dr. Manuel Rodrigues Júnior, por ocasião da homenagem que lhe foi prestada em Coimbra.



no dia 7 de Abril de 1940, como pode lêr-se nos jornais diários de Lisboa, do dia seguinte.

São dêsse ilustre juriconsulto estas lúcidas palavras: «O que é preciso é não considerar a lei na sua pura expressão formal, mas ter sempre em vista o seu conteúdo, porque o direito não tem finalidade em si próprio, é apenas a disciplina duma realidade.

«Nós viemos de uma ordem individualista para uma ordem social e é em harmonia com a nova orientação que tóda a lei, mesmo a anteriormente publicada, se deverá entender.»

Portanto, a palavra «exportar», empregada naquelas Leis, já hoje não poderia interpretar-se como anteriormente; o seu significado legal, actual, seria o de «sair» para o estrangeiro, visto que, como acima ficou dito, o *regimen tributário dos corpos administrativos não pode dificultar a circulação dos produtos e mercadorias entre as circumscrições do país.*

3. Também a Câmara Municipal de Lagos foi autorizada pela L. de 21 de Julho de 1912 a lançar o impôsto ad valorem de 1% sôbre as mercadorias exportadas pela Delegação Aduaneira, e a L. 918 de 20 de Dezembro de 1919 ampliou essa autorização, estendendo-a a tôdas as mercadorias saídas do concelho de Lagos, por qualquer via ou local.

É claro que estas leis têm que considerar-se revogadas pelo Cód. Adm. de 1936, mas a Câmara de Lagos, segundo me informam, ainda há pouco continuava a cobrar o ad valorem por intermédio da Delegação aduaneira, só tendo cessado essa arrecadação em consequência da Ordem n.º 43 de 27 de Janeiro de 1941, do Director da Alfândega de Lisboa, a que mais acima se faz referência.

4. A sentença também decidiu, que é

*nula e de nenhum efeito*, e portanto con-tenciosamente impugnável sem dependência de prazo, a deliberação da Câmara em que foi resolvido, após a entrada em vigôr do Cód. Adm. de 1936, continuar a cobrar o ad valorem da L. 999.

A teoria das nulidades em direito administrativo foi posta pela primeira vez entre nós pelo falecido PROF. MAGALHÃES COLAÇO (*Contencioso Administrativo*, págs. 80 e 236 e segs.), logo seguido pelo distinto advogado DR. LUIZ DA SILVA RIBEIRO (*Questões práticas de direito administrativo*, págs. 40 e segs.) e pelo Decreto sob consulta do Sup. Trib. Adm. de 18 de Junho de 1921, publicado no Diário do Governo, 2.ª série, de 24 do mesmo mês de Junho, e na *Rev. de Leg e Jur.*, vol. 54 págs. 108 e segs., que o comentou e classificou de «qualquer coisa de notável na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo».

Ficou assim estabelecida a distinção entre actos anuláveis (*nulidades simples*), e actos nulos (*nulidades absolutas ou radicais*): as nulidades simples só podem ser arguidas dentro de certo prazo, passado o qual perdeu o acto o seu vício de origem; as absolutas ou radicais podem ser invocadas a todo o tempo, podendo também revogar os respectivos actos a própria autoridade que os praticou. (Confr. DR. MARCELO CAETANO, *Do poder disciplinar*, págs. 214 e segs., *Manual de direito administrativo*, págs. 514 e segs.; *Direito*, vol. 59, pág. 226, e o meu artigo na *Gaz. da Rel. de Lisb.* vol. 53, págs. 145 e segs.).

Mas só no Cód. Adm. de 1936 se estabeleceu um regimen legal de nulidades, preciso e definido — que é o das nulidades simples e o das absolutas ou radicais. (Confr. Acs. do Sup. Trib. Adm. de 12 de Março de 1937, no *Direito* vol. 69, pág. 119, de 2 de Junho, 3 de Novembro

e 15 de Dezembro de 1939, e 16 de Abril de 1940, éste último do Tribunal Pleno, publicados, respectivamente, no Diário do Governo, 2.ª série, de 17 de Julho e 14 de Dezembro de 1939, 23 de Janeiro e 13 de Junho de 1940).

O regimen das nulidades absolutas, no tocante a impostos municipais, está previsto nos arts. 307 n.ºs 1.º, 3.º e 5.º, 614 e 706 § único, n.ºs 1.º e 3.º do Cód. Adm. de 1936, e no art. 363 n.º 3.º e § único do Cód. Adm. de 1940.

5. Finalmente, julgou a Sentença que o facto da empresa recorrente ter pago voluntariamente o ad valorem já depois de tomada a deliberação recorrida, não importa o reconhecimento da legalidade

de tal impôsto ou sua aceitação tácita ou expressa, nem a renúncia ao recurso contencioso.

E na verdade, sendo essa deliberação nula e de nenhum efeito, é evidente que o facto de ter a recorrente pago o impôsto, não veio dar legalidade ao acto fundamentalmente ferido de nulidade, nem tirou à recorrente o seu direito de a todo o tempo fazer declarar contenciosamente essa nulidade: o art. 681 do Cód. Proc. Civ. não tem aqui o menor cabimento.

Em conclusão: a douda Sentença merece o nosso aplauso. (¹)

ADOLFO BRAVO

---

(¹) Já depois de impressa esta ANOTAÇÃO foi publicado o dec. 31.149 de 24 de Fevereiro de 1941, em cujo art. 10.º e contra todos os preceitos legais e constitucionais, pretende fazer-se a ressurreição do «ad valorem» da L. 999 a favor da Câmara Municipal de Setúbal: dele nos ocuparemos oportunamente.