

**NATUREZA E EFEITOS DAS LEIS INTERPRETATIVAS**

O decreto-lei n.º 31:228 não é interpretativo do art.º 28.º do decreto-lei n.º 16:731

Pareceres dos drs. Fézàs Vital, José Alberto dos Reis, Marcello Caetano e Azeredo Perdigão

I

CONSULTA

O decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, é, ou não, interpretativo do art. 28.º do decreto-lei n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929? Poderá ser retroactivamente aplicado?

RESPOSTA

Os princípios

1. Segundo o disposto no artigo 91.º da Constituição, compete à Assembléia Nacional:

1.º Fazer leis, INTERPRETÁ-LAS, suspendê-las e revogá-las;

.....

Daí, a existência de LEIS INTERPRETATIVAS, ou seja de leis destinadas, não a criar DIREITO NOVO, mas a determinar o SENTIDO de leis anteriores OBSCURAS ou de INTERPRETAÇÃO DUVIDOSA.

Trata-se, portanto, de mera interpretação, INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA, que se distingue da INTERPRETAÇÃO JUDICIÁRIA, mesmo quando esta se faça por VIA GERAL (Assentos do S. T. J., por exemplo), em vincular os tribunais — todos os tribunais — nos mesmos termos em que os vinculam as LEIS INNOVADORAS, com a diferença, EM RELAÇÃO A ESTAS, quando não sejam expressamente retroactivas, de a sua eficácia se retrotrair à data da entrada em vigor da LEI INTERPRETADA.

2. Mas precisamente porque, quanto ao domínio no tempo, se reconhece às leis interpretativas eficácia jurídica idêntica à das respetivas leis interpretadas, em que se integram e, por isso, em absoluto substituem, aplicando-se a todos os litígios não DEFINITIVAMENTE JULGADOS, precisamente por isso, dizíamos, os tribunais só devem considerar interpretativa uma lei quando essa natureza lhe tenha sido, SEM QUALQUER ESPÉCIE DE DÚVIDA, atribuída pelo próprio legislador, isto é, quando a lei como tal, sem dúvida, SE APRESENTE, quando como tal, sem dúvida, PRETENDA SER APLICADA.

Não bastará, portanto, que, em face de hesitações da jurisprudência, o legislador ponha têrmo à INCERTEZA do direito, legislando de novo e, possivelmente, em moldes coincidentes com certa interpretação jurisprudencial.

Como escreve RICCI (Corso teorico-pratico di diritto civile, 3.<sup>a</sup> ed., vol. I, pág. 51), se o legislador não dá a conhecer que com a sua lei PROCUROU INTERPRETAR a lei antiga, E OUTRO FIM SE NÃO PROPOZ QUE NÃO SEJA O DE MANIFESTAR COM PALAVRAS MAIS CLARAS O MESMO PENSAMENTO QUE MENOS CLARAMENTE EXPRESSARIA NA LEI PRECEDENTE, não pode o intérprete, sem substituir-se ao mesmo legislador, declarar de índole interpretativa, para lhe atribuir efeito retroactivo, a lei que resolve um ponto controvertido. (No mesmo sentido: GABBA, Teoria della retroattività delle leggi, vol. I, pág. 28, que diz «dever o carácter interpretativo da lei «ser-lhe atribuído EXPRESSAMENTE pelo legislador»).

É que, escreveu o mesmo civilista, sendo as leis interpretativas de índole excepcional, no sentido de que, em regra, o legislador, com as disposições legais, pretende regular o futuro, e não o passado, é necessário que das disposições contidas na própria lei

resulte CLARAMENTE a sua índole especial ou excepcional, de modo que, NÃO RESULTANDO ISSO DO TEXTO, o intérprete deve ater-se à regra geral, isto é, à regra de que a lei não tem efeito retroactivo e é por isso escrita em vista dos casos futuros e não para regular os casos passados.

Por outras palavras, para que no COMANDO LEGISLATIVO, na VONTADE LEGISLATIVA se veja, não uma ordem de obediência a certa NORMA : a NORMA LEGISLADA, mas, no fundo, uma ordem de obediência a certa INTERPRETAÇÃO de NORMAS EXISTENTES, é necessário que essa vontade tenha sido INILUDIVELMENTE exteriorizada, manifestada pelo legislador.

3. E que pensar, quando a jurisprudência, longe de diversa, se revela uniforme?

Pela lei interpretativa, escreveu Guilherme Moreira, não deve fixar-se o sentido duma lei anterior, QUANDO SÔBRE ELA SE HAJA FIXADO A JURISPRUDÊNCIA. Neste caso o legislador não deve declarar que os tribunais erraram, com o que apenas tiraria prestígio ao poder judicial, mas, se o sentido que à lei foi dado não se harmoniza com as necessidades a que ela devia prover, substituí-la por outra, revogando-a. (Instituições do direito civil português, I, pág. 84).

Não hesitamos, por isso, em afirmar que, pelo menos NESTE CASO, a lei só deverá ser julgada interpretativa quando, EM TERMOS EXPRESSOS E INEQUÍVOCOS, como tal se inculque.

4. E que deverá passar-se, quando a lei, CHAMANDO-SE ELA PRÓPRIA, INTERPRETATIVA, contenha disposições não VIRTUALMENTE contidas na lei interpretada, ou deva ser considerada totalmente INNOVADORA, por contrária ao CONTEÚDO das leis vigentes?

Não há unanimidade na doutrina.

Assim, enquanto alguns tratadistas se manifestam no sentido de que a declaração, feita pelo legislador, de haver elaborado uma lei interpretativa é bastante para lhe atribuir efeito retroactivo, qualquer que seja o seu conteúdo, outros, como GABBA, por exemplo, entendem que «*devendosi per regola generale por mente più alla realta che alle parole, l'evidente novità di tutta o di una parte di una legge che si chiama interpretativa, deve indurre piu-*

tosto a ritenere che il legislatore nom abbia parlato esattamente, di quelle che a commettere in suo nome una evidente ingiustizia) (ob. cit., pág. 29).

Do mesmo modo, BONNECASE (SUPLEMENTO ao «*Traité théorique et pratique de droit civil*», de BAUDRY-LACANTINERIE, II, pág. 32) escreve que «só as leis estritamente interpretativas têm carácter retroactivo. Pertence, pois, aos juizes verificar se uma lei interpretativa na FORMA o é igualmente quanto ao FUNDO».

Supunhamos que uma lei, FORMALMENTE INTERPRETATIVA, contém disposições de natureza penal julgadas pelos tribunais substancialmente contrárias ao direito anterior.

Deverão, a-pesar disso, aqueles tribunais aplicá-la aos crimes praticadas antes da sua vigência?

Sem dúvida que não.

Com efeito, a lei, APARENTEMENTE INTERPRETATIVA, é, na realidade, INNOVADORA, e portanto inconstitucional deverá dizer-se a sua aplicação retroactiva, por contrária ao disposto no n.º 9 do art. 8.º da Constituição.

Este exemplo mostra claramente que a simples declaração, por parte do legislador, de se manter dentro dos limites da interpretação não é bastante para emprestar à lei, mesmo só juridicamente, natureza interpretativa.

Mas se a lei não revestir carácter penal, nascerá, então, o problema de saber se não deverá ela ser tratada como expressamente retroactiva, isto é, nascerá o problema de saber se deve ver-se na FORMA INTERPRETATIVA uma maneira indirecta de lhe atribuir efeito retroactivo.

5. Do que, porém, não pode duvidar-se é de que, não se apresentando a lei, a si próprio, como interpretativa, o juiz em hipótese alguma deve assim considerá-la, se os seus preceitos não puderem dizer-se contidos, embora só virtualmente, na suposta LEI INTERPRETADA.

Neste caso, a quaisquer referências que o legislador por ventura tenha feito a anteriores interpretações JURISPRUDENCIAIS não deverá atribuir-se outro alcance que não seja o de revelação do MOTIVO ou MOTIVOS que o determinaram a intervir, e nunca o de exteriorização da vontade de dar à lei carácter interpretativo, com

tôdas as conseqüências, incluindo a da sua aplicação aos factos passados no domínio exclusivo da lei interpretada.

Se o tribunal verificar que a lei de modo algum deve dizer-se SUBSTANCIALMENTE interpretativa, só tratando-a como lei inovadora RETROACTIVA poderá applicá-la aos factos passados.

E como «só quando as palavras da lei sejam categóricas, só quando não comportem outra interpretação, é que deve admitir-se a vontade de imprimir à regra de direito alcance retroactivo» (PROF. ALBERTO DOS REIS, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 67.º, pág. 135), deverá êste, como conseqüência, ser negado a uma lei de cuja FORMA INTERPRETATIVA seja legítimo duvidar, e deve duvidar-se sempre — salvo declaração expressa, infosismável, em contrário, por parte da própria lei — quando o seu CONTEÚDO esteja em opposição ao das disposições que se pretende tenham sido interpretadas.

## II

### Aplicação dos princípios á hipótese da consulta

6. Dispõe o art. 27.º do decreto-lei n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929, que

«tôdas as pessoas, SINGULARES ou COLECTIVAS, nacionais ou estrangeiras, que exerçam no continente da República ou ilhas adjacentes comércio, indústria, arte ou ofício, ficam sujeitas à contribuição industrial, nos termos dêste decreto».

E no art. 28.º preceitua-se que

«a contribuição industrial é devida desde o princípio do trimestre em que começar o EXERCÍCIO da indústria e deixa de o ser no fim do trimestre em que cessar «êsse EXERCÍCIO».

Como interpretar estas disposições? Tratando-se de PESSOAS COLECTIVAS, dever-se-á entender que ficam sujeitas à contribuição industrial ENQUANTO EXISTIREM, ou PELO CONTRÁRIO, que vivem submetidas ao regime das pessoas singulares, cessando a contribuição com a cessação do EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA?

Posta assim a questão, cremos não serem admissíveis dúvidas: se o que se colecta é o EXERCÍCIO de certa indústria, onde não houver EXERCÍCIO DE FACTO dessa indústria não haverá contribuição, e isto quer se trate de pessoas singulares, quer de pessoas colectivas.

Decidir em contrário corresponderia a confundir a EXISTÊNCIA duma pessoa colectiva com o EXERCÍCIO, por sua parte, da indústria ou indústrias cuja exploração se propõe, ou melhor, equivaleria a sustentar que, JURIDICAMENTE, devem ser tratadas como exercendo certa INDÚSTRIA tôdas as pessoas colectivas cuja finalidade a abranja.

Ora, que saibamos, nenhuma lei tal preceitua, e não é legítimo considerar semelhante construção consequência NECESSÁRIA DA NATUREZA dessas pessoas.

Com efeito, a constituição das sociedades anónimas precede sempre o exercício da indústria ou comércio que se propõem explorar, podendo decorrer largo espaço de tempo entre aquela e o início da exploração; e o termo do exercício da respectiva actividade industrial ou comercial precede, por sua vez, o termo da existência jurídica das mesmas sociedades, pela dissolução.

Repetimos: para que, mesmo só juridicamente, desseamos confundir EXISTÊNCIA duma pessoa colectiva com EXERCÍCIO, por sua parte, de certa indústria ou comércio, seria necessário preceito legal que o dispuzesse, para êste ou aquele efeito, e nada no decreto n.º 16.731 se descobre que a tanto obrigue em matéria tributária.

Bem julgaram, portanto, os Tribunais do Contencioso das Contribuições e Impostos, ao decidirem, por acórdãos sucessivos e uniformes, que as sociedades anónimas não eram passíveis de contribuição industrial, quando provada a cessação da sua actividade, e isto ainda que subsistissem juridicamente, pelo facto de não haverem sido dissolvidas.

7. DIVERSO do regime estabelecido nos arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731 é o regime constante do decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, segundo o qual, art. 1.º,

«as sociedades anónimas e comanditas por acções, ENQUANTO MANTIVEREM A SUA EXISTÊNCIA, estão sujeitas a contribuição industrial pelo capital determinado pela forma estabelecida no art. 36.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929, ou fixado nos termos do decreto n.º 27.153, de 31 de Outubro de 1936».

Com efeito, enquanto na vigência exclusiva dos arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731 as pessoas colectivas, como as pessoas singulares, deixavam de pagar contribuição industrial no fim do trimestre em que o exercício da indústria cessasse, hoje, nos termos do art. 1.º do decreto n.º 31.228, pagá-la-ão ENQUANTO MANTIVEREM A SUA EXISTÊNCIA, seja aquela ou não, de facto exercida.

Nenhumas dúvidas, portanto, existem no nosso espírito, ao afirmarmos que o decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, é, substancialmente na realidade das coisas, um DECRETO INNOVADOR, derogatório do disposto nos arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731.

8. Mas, se estamos, DE FACTO, diante de um decreto-lei inovador, não deveremos, contudo, tratá-lo, JURIDICAMENTE, como DECRETO-LEI INTERPRETATIVO?

Antes de mais nada, notaremos que não se verificam, quanto a êle, as circunstâncias geralmente indicadas como susceptíveis de justificar as leis interpretativas: OBSCURIDADE DA LEI INTERPRETADA e DIVERSIDADE DE JURISPRUDÊNCIA. A lei era clara e a jurisprudência havia-se fixado.

Portanto, para concluirmos pela natureza interpretativa do decreto n.º 31.228 seria necessário, PELO MENOS, que êle como tal se apresentasse.

E dizemos PELO MENOS, porque — vimo-lo já — não faltam juristas que, em casos como estes, se pronunciarão pela natureza inovadora da disposição, ainda que o decreto EXPRESSAMENTE se declarasse interpretativo.

Ora, a verdade é que tal não sucede.

9. No preâmbulo lê-se, é certo :

«TENDO-SE INTERPRETADO que, embora mantendo a sua existência, é aplicável às sociedades anónimas e comanditas por acções compreendidas no grupo B da contribuição industrial o disposto no art. 28.º do decreto n.º 16.731, de Abril de 1929 ;

.....

E destes termos pretende-se derivar a conclusão de que o decreto n.º 31.228 se apresenta, êle próprio, como interpretativo.

Será assim ?

Não o cremos.

Em primeiro lugar, observar-se-á que não aparece nem no texto do decreto, nem no relatório ou preâmbulo, qualquer frase que NECESSARIAMENTE nos force a tal conclusão : «Fica assim interpretado...» ; «Convindo fixar a interpretação...» etc. (Veja-se, por exemplo, o decreto-lei n.º 29.449, de 19 de Fevereiro de 1939, que, não contente com haver dito, no preâmbulo, que convinha «fixar a interpretação de algumas disposições da lei que têm dado origem a dúvidas nos tribunais», preceituou expressamente, no art. 9.º, que «as disposições do presente decreto aplicam-se a todos os casos pendentes»).

O que o legislador sem dúvida nos revela é que interveio PORQUE O REGIME LEGAL VIGENTE, TAL COMO FORA INTERPRETADO, DEVA SER SUBSTITUÍDO, o que é bem diverso de dizer que a sua intervenção se filia no facto de, SENDO ERRÓNEA A INTERPRETAÇÃO GERAL, SE TORNAR NECESSÁRIO FIXAR A VERDADEIRA INTERPRETAÇÃO.

Em parte alguma a lei declara ser errónea a interpretação a que se refere, como em parte alguma declara ter vindo INTERPRETAR o art. 28.º, ou qualquer outro, do decreto n.º 16.731.

O art. 1.º do decreto n.º 31.228 não é o art. 28.º do decreto n.º 16.731 INTERPRETADO DE CERTO MODO, mas sim um PRECEITO NOVO motivado pelo facto de, segundo a interpretação dada ao art. 28.º, as sociedades anónimas e comanditas por acções não



estarem sujeitas a contribuição, quando cessassem o exercício da indústria, embora mantendo a sua existência.

Por outras palavras, o que o legislador, no relatório do decreto n.º 31.228, nos diz, é o seguinte: visto ter-se interpretado o art. 28.º do decreto n.º 16.731 como tendo estabelecido um regime aplicável não só às pessoas singulares, mas também às sociedades anónimas e comanditas por acções, e PRETENDENDO EU, PARA ESTAS, REGIME DIVERSO, decreto o seguinte.

De resto, a redacção do preâmbulo do decreto n.º 31.228 mostra claramente que, no pensamento do legislador, o exercício da indústria, a que se referem os arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731, corresponde à sua exploração DE FACTO.

Na verdade, segundo aquela redacção, a intervenção do legislador deu-se em consequência de se haver interpretado que o DISPOSTO NO ART. 28.º era aplicável às sociedades anónimas e comanditas por acções, embora mantendo a sua existência.

Quer dizer, o que o legislador se propôs foi submeter estas sociedades a regime diverso do estabelecido no art. 28.º do decreto n.º 16.731. Mas se o que se pretendeu foi evitar que o regime do art. 28.º seja aplicado a estas sociedades, é porque se admite a possibilidade de CESSAREM O EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA, mantendo, no entanto, a sua existência, ou melhor, é porque se reconhece ter aquele artigo tido em vista o exercício, a exploração EFECTIVA da indústria.

Se o legislador entendesse que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 tinha tido em vista, não o EXERCÍCIO DE FACTO da indústria, mas o seu EXERCÍCIO DE DIREITO, e quisesse interpretá-lo autenticamente, teria falado de outro modo.

Daí, o facto de nenhuma referência ao art. 28.º se ler no texto do art. 1.º do decreto n.º 31.228.

10. Mas aceitando mesmo que a redacção do preâmbulo admite a interpretação por nós repelida, nem assim hesitaríamos em afastá-la: é que, entre duas interpretações PLAUSÍVEIS, uma das quais conduz à aplicação retroactiva da lei e outra não, ou, se preferirmos, uma das quais transforma, e outra não, a lei em lei interpretativa, devemos optar sempre pela segunda, e pelas razões dadas no início dêste parecer.

Convém, no entanto, recordar que, applicando-se as leis interpretativas aos factos passados no domínio exclusivo das respectivas leis interpretadas, os tribunais só devem attribuir-lhes tal carácter quando não sejam admissíveis dúvidas sobre o seu alcance : a regra é a lei innovadora e não a lei interpretativa.

Tem o legislador (não pensamos agora nos órgãos titulares do PODER REGULAMENTAR, o PODER DE INTERPRETAR autenticamente as leis existentes, mas, porque o uso deste poder é excepcional, para se concluir pelo exercício do PODER DE INTERPRETAR, e não do simples PODER DE LEGISLAR, é necessário, como vimos, que outra não possa ser a conclusão.

Ora, no caso presente, ninguém poderá pôr em dúvida, pelo menos, que são legítimas as... dúvidas.

Em resumo, e salvo melhor opinião : o decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, não é, nem pretendeu ser interpretativo e, por isso, não pode ser retroactivamente applicado.

(a) *Domingos Fêzas Vital*

## II

### PARECER

1. Pede-se o meu parecer sobre o seguinte ponto de direito : se deve considerar-se INTERPRETATIVA ou INNOVADORA a disposição do art. 1.º do decreto n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941.

O acórdão de 23 de Julho de 1941 do tribunal da 2.ª instância do contencioso das contribuições e impostos reputou interpretativa a disposição ; e no mesmo sentido têm sido proferidas outras decisões, segundo informa a consulta. Pergunta-se se, em minha opinião, a tese é exacta.

Desde já respondo em termos peremptórios : entendo que a

tese é errada, salvo o devido respeito. A meu ver, o art. 1.º do decreto citado contém um preceito claramente inovador.

Vou procurar demonstrá-lo.

2. Em primeiro lugar, parece-me fora de dúvida que, considerada a questão sob o ponto de vista OBJECTIVO, isto é, confrontados entre si o regime jurídico existente antes do decreto n.º 31.228 e o que o art. 1.º do decreto veio estabelecer, não pode deixar de reconhecer-se que a disposição em causa veio ALTERAR o que estava determinado.

O art. 28.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929 (Reforma tributária), prescreve o seguinte :

«A contribuição industrial é devida desde o princípio do trimestre em que começar o exercício da indústria e deixa de o ser no fim do trimestre em que cessar êsse exercício».

Que alcance tinha êste texto legal? Era ou não aplicável às sociedades anónimas?

Quem examinar, conscienciosa e desapaixonadamente, o que no decreto n.º 16.731 diz respeito à contribuição industrial, tem de concluir, com tóda a segurança : o art. 28.º contém uma disposição de carácter GERAL e COMUM, aplicável a TODOS OS CONTRIBUINTES, a TÓDAS as pessoas sujeitas à contribuição industrial, sejam singulares ou colectivas e, pelo que respeita às colectivas qualquer que seja a forma da sua constituição (sociedades em nome colectivo, comanditárias, anónimas, por quotas).

Que isto é assim mostram-no :

- 1.º A LETRA do artigo ;
- 2.º A sua COLOCAÇÃO ;
- 3.º A RAZÃO que o ditou.

LETRA. O artigo formula o PRINCÍPIO de que a contribuição é devida desde o início do trimestre em que começa o exercício industrial e deixa de o ser no fim do trimestre em que ~~cessa~~ esse exercício. O princípio aparece formulado nestes termos, SEM QUAL-

QUER LIMITAÇÃO NEM RESTRIÇÃO, e portanto é legítimo afirmar que abrange todos os contribuintes, qualquer que seja a sua espécie ou condição.

**COLOCAÇÃO.** Se a letra é suficientemente expressiva, mais categórica e decisiva é ainda a colocação do artigo.

O capítulo II do decreto n.º 16.731, intitulado **CONTRIBUIÇÃO INDUSTRIAL**, compreende os arts. 27.º a 60.º. Se atentarmos no modo como estes artigos se acham arrumados, verificamos o seguinte: arts. 31.º a 35.º estão subordinados à epígrafe **GRUPO A**; os arts. 36.º a 46.º aparecem inscritos sob a rubrica **GRUPO B**; os arts. 47.º a 60.º encontram-se insertos sob a designação **GRUPO C**; os arts. 27.º a 30.º antecedem os artigos relativos a cada um dos grupos e não estão sujeitos a nenhuma epígrafe especial.

O que significa esta arrumação?

Significa claramente isto: que os arts. 31.º a 35.º contêm as disposições **ESPECIAIS** dos contribuintes do Grupo A, os arts. 36.º a 46.º, as disposições **PARTICULARES** dos contribuintes do Grupo B, os arts. 47.º a 60.º, as disposições **PRIVATIVAS** dos contribuintes do Grupo C, e que, pelo contrário, os arts. 27.º a 30.º contêm as disposições **GERAIS e COMUNIS** aos contribuintes dos três grupos.

Parece-nos que não é possível fugir à conclusão que deixamos formulada. Ou ela é exacta, ou a sistematização é uma mentira.

Mas há mais e melhor.

Nenhuma dúvida pode levantar-se sobre o alcance do art. 27.º. Diz êste artigo:

«Tôdas as pessoas, singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, QUE EXERÇAM no continente da República ou ilhas adjacentes comércio, indústria, arte ou offício, ficam sujeitas à contribuição industrial, nos termos dêste decreto».

Aqui é que não é admissível hesitação. O artigo enuncia o preceito **FUNDAMENTAL e DOMINANTE** de tôda a contribuição industrial; diz-nos qual é a **INCIDÊNCIA** dêste imposto e quais as pessoas que ficam sujeitas a êle. É, sem possibilidade de contestação, uma disposição de carácter **GERAL**, aplicável a **TODOS** os contribuintes, seja qual fôr o grupo a que pertençam.

Pois bem : o art. 28.º não é senão a CONTINUAÇÃO e o DESENVOLVIMENTO do art. 27.º

Com efeito, o art. 27.º define o FACTO TRIBUTÁRIO, determina a MATÉRIA COLECTÁVEL. O facto tributário, segundo o artigo, é êste : o exercício de comércio, indústria, arte ou officio. O art. diz-nos que a contribuição é devida pelo EXERCÍCIO de algumas das referidas actividades : comércio, indústria, arte ou officio.

Logo a seguir vem o art. 28.º e acrescenta : a contribuição é devida, não desde o PRECISO MOMENTO em que começa o exercício da actividade sujeita ao imposto, mas desde o PRINCÍPIO DO RESPECTIVO TRIMESTRE ; deixa de o ser, NÃO LOGO QUE cessa o exercício industrial, mas SÓ NO FIM dêsse trimestre.

Não pode haver dúvida de que o art. 28.º se destina a completar o preceito enunciado no artigo anterior ; alarga êsse preceito, porque prolonga a contribuição para além do exercício da actividade colectável. O art. 27.º estabelece o critério fundamental da tributação : o exercício da actividade industrial ; o art. 28.º regula, com mais precisão, os termos em que êsse critério funciona, declarando que a contribuição é devida, não desde a data em que o exercício industrial começa e até à data em que termina, mas desde o princípio e até ao fim do trimestre respectivo.

Sendo assim, é de fôda a evidência que se o art. 27.º formula uma disposição de carácter geral, applicável a todos os contribuintes, SEJA DE QUE NATUREZA FOREM, o art. 28.º enuncia uma disposição da mesma índole e do mesmo alcance, uma disposição que também se applica a tôdas as pessoas sujeitas ao imposto, seja qual fôr a sua espécie e a sua constituição.

**RAZÃO DA LEI.** A razão da lei é igualmente elucidativa.

O art. 28.º consta de duas partes : na primeira indica-se a data a partir da qual é devida a contribuição ; na segunda marca-se a data a partir da qual deixa de ser devida.

Consideremos esta segunda parte, porque é a que interessa à questão posta na consulta.

Porque é que a cessação do exercício da indústria tem como consequência a extinção da obrigação do imposto ?

Pela razão simples de que o FACTO TRIBUTÁRIO, o facto que faz nascer o direito de exigir e a obrigação de pagar a contribuição, é o exercício da actividade industrial, como claramente se afirma

no art. 27.º, nas palavras «QUE EXERÇAM». Se o facto que dá origem ao imposto desaparece, justo e lógico é que desapareça o imposto: se a causa cessa, o efeito não pode subsistir.

Ora isto tanto se impõe quando o contribuinte é uma pessoa singular, como no caso de ser uma pessoa colectiva, tão justo e lógico é tratando-se de uma sociedade em nome colectivo ou por quotas, como tratando-se de uma sociedade anónima.

A análise do art. 28.º conduz-nos, pois, a esta conclusão que nos parece absolutamente segura e incontestável: o artigo contém um preceito de carácter GERAL e COMUM, aplicável a todos os contribuintes, seja de que natureza forem.

«As sociedades anónimas e comanditas por acções, ENQUANTO MANTIVEREM A SUA EXISTÊNCIA, estão sujeitas a contribuição industrial pelo capital determinado pela forma estabelecida no art. 36.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929, ou fixado nos termos do decreto n.º 27.153, de 31 de Outubro de 1936».

A frase sublinhada «enquanto mantiverem a sua existência» mostra claramente que se ALTEROU, no tocante às sociedades anónimas e comanditas por acções, o disposto nos arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731.

Por estes artigos as sociedades por acções só estavam sujeitas a contribuição industrial ENQUANTO EXERCESSEM a indústria; agora, pelo art. 1.º do decreto n.º 31.228, estão sujeitas ao imposto industrial ENQUANTO EXISTIREM, embora não exerçam qualquer espécie de actividade industrial.

A ALTERAÇÃO é evidente.

Portanto a análise OBJECTIVA dos textos legais, feita com a mais escrupulosa probidade, não permite hesitação a respeito do carácter INNOVADOR do art. 1.º do decreto n.º 31.228. Este artigo não veio ESCLARECER quaisquer dúvidas que se houvessem levantado em volta do art. 28.º do decreto n.º 16.731; veio, pura e simplesmente, a respeito das sociedades por acções, introduzir um regime NOVO e DIVERSO do que estava nesse decreto, veio alterar o que o decreto estabelecia.

Quere dizer, o preceito do art. 1.º do decreto n.º 31.228, con-

siderado em si e no efeito que objectivamente produziu sôbre o decreto n.º 16.731, não admite outra classificação que não seja esta : é FRANCAMENTE INNOVADOR.

4. Para se sustentar a tese de que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 não modificou o que constava do decreto n.º 16.731 e sômente pôs têrmo à sua INTERVENÇÃO ERRADA que se vinha fazendo, tendo por isso índole e feição INTERPRETATIVA, a única argumentação possível seria esta :

O art. 36.º do decreto n.º 16.731 manda colectar as sociedades anónimas e comanditas por acções EM FUNÇÃO do CAPITAL ; logo não é necessário, para que estejam sujeitas ao imposto, que exerçam actividade industrial, basta que existam, porque, enquanto existirem, hão-de ter um certo capital, representado nas acções.

Mas tal argumentação seria manifestamente contrária ao sentido claro da lei.

O art. 36.º, do mesmo modo que os arts. 31.º e 47.º, não tem por fim, nem por função determinar EM QUE CASOS É DEVIDA A CONTRIBUIÇÃO, mas simplesmente regular o MODO DE LANÇAMENTO dela, ou melhor, indicar o FACTOR a que há-de atender-se para a FIXAÇÃO DO MONTANTE do imposto.

O primeiro problema resolvem-no os arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731 ; e resolvem-no desta maneira : o imposto incide sôbre o EXERCÍCIO de comércio, indústria, arte ou ofício, a matéria colectável é o EXERCÍCIO DE ACTIVIDADE INDUSTRIAL, tomada a expressão «actividade industrial» em sentido genérico, para abranger o comércio, a arte e o ofício.

Os dois artigos podem fundir-se num só, porque, como já frisámos, o art. 28.º outra coisa não faz senão tornar mais concreto e preciso o princípio formulado no artigo anterior. A fusão dá o seguinte :

A contribuição industrial é devida pelo EXERCÍCIO de comércio, indústria, arte ou ofício, mas é devida desde o princípio do trimestre em que o exercício começa e até ao têrmo do trimestre em que o exercício cessa.

Resolvido êste problema, surge o segundo: a que factores deve atender-se para se fixar o montante da contribuição?

É com êste segundo problema que se relacionam os arts. 31.º, 36.º e 47.º

Para resolver o segundo problema entendeu o legislador que devia formar três grupos de contribuintes: A, B e C (art. 30.º). Relativamente ao grupo A, é o art. 31.º que indica como é lançada a contribuição ou qual o FACTOR a que se atende; quanto ao grupo B, é o art. 36.º que nos diz qual é o modo de lançamento, qual é o FACTOR que se toma em conta para se fixar o imposto; pelo que respeita ao grupo C, é o art. 47.º que exerce essa função.

No primeiro caso o factor é êste: taxas fixas; no segundo caso o factor é o CAPITAL; no terceiro caso, o factor são os LUCROS PRESUMÍVEIS determinados pela importância das transacções.

Mas é bem de ver que o segundo problema só aparece se o primeiro houver de ser resolvido no sentido de que a CONTRIBUIÇÃO É DEVIDA, porque houve EXERCÍCIO INDUSTRIAL.

Se o contribuinte demonstrar que não exerceu qualquer espécie de actividade industrial, NÃO HÁ OBRIGAÇÃO DE IMPOSTO, e portanto não se chega a apresentar o segundo problema, o de saber QUAL O MONTANTE a exigir.

Era claramente assim pelo decreto n.º 16.731. Portanto as sociedades por acções, do mesmo modo que os contribuintes do grupo A e do grupo C, nada eram obrigados a pagar quando, durante todo um trimestre, nenhuma actividade industrial exercessem.

Agora sim; ficam sujeitas ao imposto, enquanto existirem, ainda que não exerçam comércio, indústria, arte ou ofício. Mas para isso foi necessário que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 revogasse, quanto a elas, o disposto nos arts. 27.º e 28.º do decreto n.º 16.731.

5. O que até aqui expusemos autoriza-nos a afirmar, categoricamente, que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 estabeleceu DIREITO NOVO; e sendo assim, segue-se, como consequência normal, que só deve aplicar-se PARA O FUTURO, isto é, aos factos ocorridos depois da sua entrada em vigor. Quere dizer se houver sociedades por acções que, ANTES da vigência do decreto n.º 31.228, não



exercessem actividade industrial durante um ou mais trimestres, essas sociedades não ficam sujeitas a contribuição relativamente a êsse período de tempo, porque o art. 1.º do decreto citado não lhes pode ser aplicado; só terão de pagar imposto em relação ao tempo que decorrer a partir do comêço da vigência do decreto.

Para que fôsse de outra maneira, para que o art. 1.º do decreto pudesse aplicar-se a trimestres anteriores à sua entrada em vigor, seria necessário:

a) Ou que o legislador tivesse dado ao texto efeito RETROACTIVO;

b) Ou que pudesse, de alguma maneira, entender-se que o artigo tem a natureza da lei INTERPRETATIVA.

Examinêmos estes dois aspectos da questão.

6. Que o legislador não atribuiu directamente efeito retroactivo ao art. 1.º do decreto n.º 31.228, ninguém pode pensar em o contestar.

Nem aparece no decreto a declaração EXPRESSA de que a disposição do art. 1.º se aplicará retroactivamente, nem há no artigo qualquer palavra ou frase de que possa legítimamente inferir-se o propósito de dar efeito retroactivo a essa disposição.

Temos, pois, de pôr de parte a primeira hipótese.

Vamos à segunda.

7. Pelo que informa a consulta e se lê no acórdão de 23 de Julho de 1941 do tribunal de 2.ª instância do contencioso das contribuições e impostos, vê-se que os tribunais especiais do referido contencioso estão seguindo a orientação de considerar interpretativo o art. 1.º do decreto n.º 31.228.

Interpretativo porquê?

Porque êsse carácter de norma interpretativa RESULTA DO PRÓPRIO RELATÓRIO DO DECRETO, diz o acórdão citado.

Êste ponto de vista coloca-nos diante do problema geral de caracterização das leis interpretativas.

Quais são os traços característicos duma lei interpretativa?

Por que sinais se conhece que uma determinada lei é interpretativa?

O escritor que, segundo cremos, melhor versou êste tema, foi o Prof. PAUL ROUBIER, no seu livro notável *Les conflits de lois dans le temps*.

ROUBIER começa por distinguir duas categorias :

- a) Leis interpretativas por determinação do legislador ;
- b) Leis interpretativas pela sua própria natureza.

Quanto a estas últimas, ROUBIER formula o seguinte critério de orientação : é interpretativa, pela sua própria natureza, a lei que, sôbre um ponto em que a norma jurídica é incerta ou controvertida, vem consagrar uma solução que a jurisprudência, só por si, poderia também adoptar.

De sorte que ROUBIER considera necessária a cumulação de dois requisitos ;

1.º Que o sentido da regra de direito seja incerto ou controvertido ;

2.º Que a lei interpretativa consagre, quanto ao ponto em que há incerteza ou controvérsia, uma solução que poderia ser adoptada pela própria jurisprudência (ROUBIER, *Les conflits de lois*, vol, I, pág. 482 e 483).

Lei interpretativa por natureza, melhor, diríamos talvez lei interpretativa por FUNÇÃO, é a que exerce um papel semelhante ao que exercem os ASSENTOS do Supremo Tribunal de Justiça, quere dizer, é a lei que se destina a pôr têrmo a um CONFLITO DE JURISPRUDÊNCIA.

A primeira condição, portanto, para que a lei possa considerar-se interpretativa é que recaia sôbre um ponto a respeito do qual se tenha estabelecido um CONFLITO DE JURISPRUDÊNCIA, isto é, a respeito do qual tenham sido proferidas nos tribunais decisões desencontradas, de modo que, em consequência delas, o sentido da lei se haja tornado INCERTO.

É justamente o primeiro requisito exigido pelo Prof. ROUBIER. Nesta mesma ordem de idéias afirma a *Revista de Legislação*

(ano 64.º, pág. 3) que o critério para determinar se uma disposição é interpretativa não pode ser senão este: sobre a questão havia, no momento em que a disposição foi promulgada, mais do que uma corrente de jurisprudência que tornava incerto o direito? A disposição é interpretativa, se por ela quis consagrar-se alguma das correntes de jurisprudência.

Se aplicarmos este critério ao caso em discussão, tem de pôr-se inteiramente de parte a idéa de que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 seja uma lei interpretativa por função ou por natureza. É que, na verdade, sobre o ponto em que ela incidiu, que nós sabemos, nenhum conflito de jurisprudência se havia estabelecido, a ponto de tornar incerto o direito.

A doutrina e a jurisprudência eram PACÍFICAS, no sentido de se considerar o art. 28.º do decreto n.º 16.731 uma disposição de carácter geral, aplicável portanto às sociedades por acções.

Falta, pois, o requisito essencial para que no art. 1.º do decreto n.º 31.228 possa ver-se uma norma interpretativa por função ou por natureza.

De resto, nem o próprio legislador, no preâmbulo ou no texto do decreto n.º 31.228, acusa a existência de qualquer conflito jurisprudencial, a que se propusesse pôr termo mediante o art. 1.º

E o acórdão já citado, de 23 de Julho de 1941, também não reputa interpretativo o texto em exame pelo facto de vir dar solução a dúvidas e incertezas da jurisprudência dos tribunais. Pelo contrário, afirma que, se não tivesse sido publicado o decreto n.º 31.228, o tribunal continuaria a decidir, como sempre tinha decidido, que em face do disposto no art. 28.º do decreto n.º 16.731 não seria devida contribuição industrial pela sociedade reclamante, desde que estava provada a cessação da sua actividade, embora não estivesse dissolvida e subsistisse, portanto, juridicamente.

Quere dizer, o tribunal tinha como certo que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 era aplicável às sociedades por acções, como disposição geral e comum, e continuaria tranqüilamente a julgar nessa conformidade, o que é revelação clara de que nenhum conflito de jurisprudência se tinha criado em volta do artigo citado, de que o sentido e alcance dessa disposição legal não eram incertos nem controvertidos.

Forçoso é, portanto, excluir a possibilidade de se reputar interpretativo, por função ou por natureza, o art. 1.º do decreto n.º 31.228.

Resta averiguar se poderá enquadrar-se na primeira classe de que fala o professor ROUBIER, se poderá considerar-se interpretativo por DETERMINAÇÃO DO LEGISLADOR.

8. Na opinião de alguns autores de grande categoria, para que uma lei deva ser considerada pelo juiz como interpretativa, não basta que o legislador a declare tal, é ainda necessário que ela seja REALMENTE interpretativa, isto é, que o julgador verifique ter ela, DE FACTO, desempenhado a função de pôr têrmo a um conflito de jurisprudência.

Se não há dúvidas nem incertezas na jurisprudência a que a lei venha dar remédio, o julgador não deve aceitar a lei, como interpretativa, ainda que o legislador a declare tal, porque não está no poder de ninguém, por mais alta que seja a sua soberania, fazer que uma coisa se torne diferente do que ela é na realidade.

Tal é o parecer de GABBA, de DUGUIT e de BONNECASE, professores de autoridade incontestável.

Não vou tão longe. A minha posição é semelhante à de ROUBIER. EM PRINCÍPIO, desde que o legislador declare interpretativa uma determinada lei, o tribunal não pode deixar de acatar essa declaração.

Para que ao julgador seja lícito negar à lei o carácter interpretativo que o legislador lhe atribuiu, são necessários, a meu ver, dois requisitos:

1.º Que o princípio da não retroactividade da lei esteja inserto na Constituição como preceito constitucional;

2.º Que aos tribunais seja permitido apreciar a constitucionalidade material da regra de direito.

Nenhum dêstes requisitos se verifica em Portugal. Entendo, pois, que os tribunais portugueses têm de aceitar como interpretativas as leis a que o legislador imprima essa chancela, sem cuidarem de saber se, de facto e na realidade, a lei oficialmente qua-

lificada como interpretativa exerceu uma função verdadeiramente interpretativa.

Porque tomo esta posição?

Porque a questão de saber se a lei é ou não interpretativa só tem interesse para o efeito de averiguar se ela deve ou não aplicar-se retroactivamente. Mas visto que ao legislador é lícito atribuir à lei efeito retroactivo, segue-se que tanto importa declarar a lei interpretativa como determinar que ela se aplique retroactivamente.

Quere dizer, ainda que o legislador, forçando os factos e fazendo violência às realidades, dê a qualificação de interpretativa a uma lei que não tem esse carácter, os tribunais não podem deixar de se inclinar e submeter, porque tal qualificação equivale a dar à lei efeito retroactivo e isso está dentro dos poderes do legislativo.

9. Isto posto, vejamos em que condições deve considerar-se interpretativa uma lei por determinação do legislador.

Aqui a doutrina é nítida. ROUBIER, intérprete fiel da doutrina, exprime-se em termos categóricos. A declaração, por parte do legislador, tem de ser EXPRESSA ; o legislador há-de significar, por forma CLARA e CERTA, que quere atribuir à lei carácter interpretativo.

«IL N'EST PAS DOUTEUX, escreve ROUBIER, que la déclaration législative doive être EXPRESSE». (Les conflits des lois, vol. I, pág. 475).

Desenvolvendo esta tese, ROUBIER observa : para a definição da lei interpretativa não têm importância alguma os argumentos tirados dos TEXTOS, desde que estes não contenham a declaração EXPRESSA do carácter interpretativo ; pela mesma razão reputamos irrelevantes os argumentos derivados dos TRABALHOS PREPARATÓRIOS da lei ou das circunstâncias que acompanham a sua discussão.

E a este respeito ROUBIER cita, com merecido aplauso, uma sentença do tribunal do comércio do Sena a propósito da lei francesa de 9 de Dezembro de 1902, a que se pretendia atribuir carac-

ter interpretativo, com fundamento em declarações contidas num RELATÓRIO parlamentar. A sentença exprime-se nestes termos :

«Essa vontade (a de dar à lei carácter interpretativo) não está expressamente declarada na lei. Os trabalhos e as discussões parlamentares são úteis quando se trata de fixar o sentido exacto dum texto obscuro, mas não têm o poder de tornar retroactiva uma lei a que não foi dado êsse carácter. A opinião do relator não pode suprir a falta dum texto preciso».

E ROUBIER conclue com o seguinte comentário : «se a LEI se pronunciou EXPRESSAMENTE, deve obedecer-se-lhe e admitir o carácter interpretativo ; no caso contrário, êste carácter só pode resultar da NATUREZA DAS COISAS, e a opinião dos parlamentares e mesmo dos relatores da lei não tem mais valor do que a de qualquer outra pessoa» (1).

Como se vê, a atitude da doutrina não pode ser mais categórica. Por determinação do legislador só pode considerar-se interpretativa uma disposição de lei quando o PRÓPRIO TEXTO LEGAL a declare interpretativa, por uma forma EXPRESSA, CLARA e CERTA.

Não é lícito recorrer a argumentos derivados dos trabalhos preparatórios da lei, da discussão que se travou, das declarações que se fizeram, de passos de relatórios ; não bastam mesmo argumentos fundados no texto da lei ; é indispensável que a declaração de lei interpretativa esteja EXPRESSAMENTE inscrita no PRÓPRIO TEXTO da lei.

Porquê um tão grande rigor ?

Porque o ser a lei interpretativa tem uma conseqüência MUITO GRAVE : é torná-la retroactiva. A retroactividade da lei é tão contrária à ordem jurídica normal, fere tanto o sentimento jurídico, que não deve admitir-se senão em face de declarações positivas e claras ou de realidades palpáveis.

Não pode fugir-se a êste dilema : ou o legislador, por uma DECLARAÇÃO EXPRESSA, imprime à lei carácter interpretativo, ou a lei só pode ter êsse carácter pela sua própria natureza e função (2).

---

(1) Roubier — Les conflits des lois, vol. I, pág. 476 e 477.

(2) Roubier, ob. cit., pág. 475 e 477

10. Apliquemos a doutrina exposta ao caso da consulta.

O decreto n.º 31.228 consta de dois únicos artigos. Em nenhum dêles o legislador declarou, por qualquer forma ou maneira, que devia considerar-se interpretativa a disposição contida no art. 1.º

Falta a DECLARAÇÃO EXPRESSA do carácter interpretativo; e falta igualmente qualquer indicação vaga ou velada.

No CONTEXTO do decreto não há absolutamente nada que autorize a afirmar ou a concluir que o legislador teve o PENSAMENTO de promulgar uma norma interpretativa.

Tanto basta para que, segundo a lição de ROUBIER e dos mais conceituados juristas, tenha de pôr-se inteiramente de parte a possibilidade de qualificar o art. 1.º do decreto como lei interpretativa POR DETERMINAÇÃO DO LEGISLADOR.

O princípio é terminante e categórico: ou há declaração EXPRESSA, inserta no PRÓPRIO TEXTO DA LEI, ou tem de renunciar-se à idéia de considerar interpretativa a lei em consequência de determinação do legislador.

Aqui não há, no TEXTO DA LEI declaração alguma, nem expressa nem implícita, nem directa. Logo fôrça é concluir que o artigo não é interpretativo por determinação do legislador; só o poderia ser pela sua própria natureza e função, mas já se viu que lhe falta, para isso, o requisito essencial: ter dado solução a um conflito de jurisprudência.

Contudo o acórdão de 23 de Julho de 1941 do tribunal de 2.ª instância do Contencioso das contribuições e impostos acha que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 contém uma norma de carácter interpretativo; e dá, para assim o considerar, a seguinte razão.

O carácter interpretativo da disposição RESULTA DO PRÓPRIO RELATÓRIO DO DECRETO.

Salvo o devido respeito, entendemos:

- 1.º Que do relatório do decreto não resulta tal coisa;
- 2.º Que, ainda mesmo que resultasse, isso não seria suficiente para dar ao artigo carácter interpretativo.

Demonstremos.

II. O decreto n.º 31.228 não é precedido de RELATÓRIO propriamente dito; o que vem antes do texto é um pequeno PREÂMBULO, que diz precisamente o seguinte :

«Tendo-se INTERPRETADO que, embora mantendo a sua existência, é aplicável às sociedades anónimas e comanditas por acções compreendidas no grupo B da contribuição industrial o disposto no art. 28.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929...».

Por se ter empregado a palavra «interpretado» é que o acórdão viu no preâmbulo ou no relatório do decreto a afirmação do carácter interpretativo do art. 1.º do decreto.

Ora, no período transcrito, o legislador limita-se a REGISTRAR ou VERIFICAR um FACTO : que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 tem sido aplicado às sociedades por acções. Mais nada. O período em questão, que aliás não é um primor de linguagem, equivale precisamente ao seguinte :

«Tendo-se ENTENDIDO (ou tendo-se JULGADO) que, embora mantendo a sua existência, é aplicável às sociedades anónimas e comanditas por acções, compreendidas no grupo B da contribuição industrial, o disposto no art. 28.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929...».

O legislador começa, pois, por assinalar, no relatório ou preâmbulo, que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 tem sido considerado aplicável às sociedades por acções. Depois de constatar este facto o que faz?

Não procura demonstrar que esse ponto de vista é errado; não opõe a essa interpretação outra mais conforme à letra e ao espírito da lei; não declara, no art. II.º, que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 deve ser ENTENDIDO ou INTERPRETADO no sentido de que não abrange as sociedades por acções. Nada disto.

A seguir à verificação do facto apontado insere uma disposição por força da qual as sociedades por acções ficam sujeitas a contribuição industrial enquanto existirem, posto que não exerçam qualquer espécie de comércio ou indústria.



Ora isto, traduzido em vulgar, significa nem mais nem menos do que a seguinte atitude, por parte do legislador.

Tem-se entendido que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 é aplicável às sociedades por acções e que, portanto, elas não estão sujeitas a contribuição industrial, desde que não exerçam actividade industrial.

Não convém que seja assim. Por isso determino que as sociedades mencionadas paguem contribuição industrial enquanto existirem, exerçam ou não actividade industrial.

Eis a definição exacta e rigorosa da atitude do legislador, o que quer dizer que o art. 1.º do decreto, longe de ser interpretativo, é claramente innovador.

No preâmbulo o legislador não afirma nem declara, como o acórdão parece inculcar, que vai enunciar, no art. 1.º uma disposição interpretativa. Isso é que revelaria o propósito de dar ao artigo carácter interpretativo, restando depois apreciar se tal declaração, inserta unicamente no preâmbulo, seria suficiente para imprimir à norma do artigo feição interpretativa.

Não. O legislador não vai além disto : regista que ao art. 28.º do decreto n.º 16.731 tem sido dada uma determinada interpretação.

É pouco, é muitíssimo pouco mesmo. Sobre base tão insignificante e tão frágil não pode assentar a atribuição dum carácter que produz a gravíssima conseqüência de se dar ao texto legal alcance RETROACTIVO.

12. Acabamos de verificar que o preâmbulo ou relatório do decreto não declara que o art. 1.º terá carácter interpretativo ; ainda que o declarasse, isso não seria suficiente, segundo a lição dos bons autores, para tornar interpretativo o artigo por determinação do legislador.

ROUBIER é categórico, como vimos ; e com êle estão os melhores representantes da doutrina jurídica. As afirmações e declarações constantes dos trabalhos preparatórios da lei, dos relatórios que a precedem, são irrelevantes : só vale uma DECLARAÇÃO EXPRESSA, INSERTA NO PRÓPRIO TEXTO DA LEI. Faltando uma decla-

ração desta natureza, a lei só pode ser INTERPRETATIVA pela sua própria função, por ter sido promulgada para pôr têrmo a um conflito de jurisprudência.

Em resumo : no preâmbulo do decreto não se faz a declaração de que vai formular-se um texto legal com carácter interpretativo ; ainda que se fizesse, isso não seria suficiente para imprimir ao art. 1.º feição interpretativa. Podemos, pois, concluir, com tóda a tranqüilidade e segurança, que o art. 1.º do decreto n.º 31.228 não é uma lei interpretativa.

(a) *José Alberto dos Reis*

### III

#### CONSULTA

O decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, é ou não, interpretativo do art. 28.º do decreto-lei n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929? Poderá ser retroactivamente aplicado?

#### PARECER

1. Entendo, sem a menor dúvida, que o decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941 não é interpretativo do art. 28.º do decreto-lei n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929.

Vou dizer porquê.

2. A interpretação autêntica (cuja existência é negada por muitos bons autores...) é uma ESPÉCIE da interpretação das leis.

O que a especifica é o ÓRGÃO — o próprio legislador — e a FORMA — diploma idêntico àquele donde consta a norma interpretada.

Mas, genêricamente, trata-se sempre de determinar o sentido em que uma norma anterior deve ser entendida e aplicada.

Logo, a regra interpretativa deve já estar contida na lei interpretada, ainda que não esteja aparente.

Quando a nova norma se não contém na antiga, não há interpretação, mas inovação.

3. E se é a própria lei nova que se declara interpretativa?

Há duas hipóteses a considerar :

a) a nova norma contém-se na antiga ;

b) a nova norma não se contém na lei antiga.

No primeiro caso o legislador limitou-se a facilitar o trabalho do intérprete, a declaração legal corresponde à verdade.

No segundo caso não é verdade que a lei seja interpretativa : a lei é RETROACTIVA, o que é diferente.

De facto, quando a Constituição não proíbe ao legislador ordinário a atribuição de eficácia retroactiva às leis, podem publicar-se leis aplicáveis a factos passados.

Ora às vezes o legislador, falho de coragem para dizer que a lei tem feito retroactivo, declara perceptivamente que ela é interpretativa.

Tal declaração exprime apenas a vontade de dar efeito retroactivo à lei.

4. Mas a declaração do carácter interpretativo da lei terá de constar do próprio texto, ou poderá ser feita no relatório ou exposição de motivos que o anteceda?

Se essa declaração fôr objecto de preceito legal, há que acatá-la pura e simplesmente.

Mas se não fôr feita com carácter perceptivo e sim a título informativo, é apenas um elemento a tomar em conta na INTERPRETAÇÃO do texto pseudo-interpretativo.

Quando as afirmações ou informações do legislador correspondem a uma realidade (sentido obscuro de lei anterior, susceptível de dois ou mais entendimentos, e escolha de um dêles para ser afirmado com fôrça de lei) o intérprete conclui que, sem dúvida, está em face de lei interpretativa.

Se porém, não correspondem a essa realidade, o intérprete

deve concluir que o legislador se enganou : pretendeu fazer uma lei interpretativa mas não a fez.

5. Ora, na hipótese de o legislador apenas afirmar ou informar no relatório da lei que vai estabelecer normas interpretativas, quando estas afinal o não são, não pode já atribuir-se efeito retroactivo à lei pretensamente interpretativa.

Na verdade, a regra é a NÃO RETROACTIVIDADE DAS LEIS.

Como escreveu o Prof. Dr. OLIVEIRA SALAZAR a propósito da não retroactividade das leis tributárias : «Como norma de conduta social imposta às vontades individuais, a lei só pode, por definição, ser obrigatória para o futuro, em relação a actos praticados depois da sua existência, para indivíduos que a conhecem pela promulgação. Não poderia regular o passado, neste sentido de que é logicamente impossível impôr-se a vontades que se manifestaram num momento em que a regra era inexistente». (*Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. IX, pág. 55).

Quere dizer : A RETROACTIVIDADE NÃO SE PRESUME. Ou o legislador atribui expressamente à lei efeito retroactivo, por motivos de evidente justiça e interêsse geral, ou então, mesmo que diga fora da norma que quis atribuir tal efeito, não pode o intérprete atribuir-lho sem outra razão que se imponha.

6. Se assim penso — e parece-me de primeira intuição os princípios expostos — já se vê que menos importância julgo dever dar-se ao caso em que a lei nova nasce da discordância entre o legislador e a aplicação que está sendo feita da lei antiga.

O legislador verifica que a lei vigente tal como está sendo aplicada não corresponde às necessidades sociais ou que não satisfaz os seus ideais de justiça : e, por isso, faz outra.

Esta outra é manifestamente inovadora.

7. O caso do decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, de que nos estamos ocupando, cabe nesta última categoria de leis.

O legislador justifica lacònicamente a publicação do decreto dizendo : «Tendo-se interpretado que...» etc.

Não diz que a interpretação era errònea, destituída de fundamento, descabida no texto : limita-se a notar que não lhe serve. E como não lhe serve, nasce outra lei.

### 8. Outra lei, sem dúvida.

Na verdade, o texto que se discute se foi ou não interpretado (art. 28.º do decreto-lei n.º 16.731) diz o seguinte :

«A contribuição industrial é devida desde o princípio do trimestre em que COMEÇA O EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA e deixa de o ser no fim do trimestre em que CESSAR ÊSSE EXERCÍCIO».

Trata-se de um corolário lógico do antecedente art. 27.º que, definindo a INCIDÊNCIA DO IMPOSTO, prescreve :

«Tôdas as pessoas, singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, QUE EXERÇÃO no continente da República ou ilhas adjacentes COMÉRCIO, INDÚSTRIA, ARTE OU OFÍCIO ficam sujeitas à contribuição industrial, nos termos dêste decreto».

Portanto, a OBRIGAÇÃO DO IMPOSTO nasce do EXERCÍCIO DE COMÉRCIO, INDÚSTRIA, ARTE OU OFÍCIO como sempre se tem dito e entendido desde que esta contribuição apareceu com a lei de 30 de Julho de 1860 (vejam-se os diferentes textos na *Colecção de Legislação Fiscal* do Dr. ASSIS TEIXEIRA, vol. II, mais os do *Regime tributário da lei n.º 1.368*, no volume publicado com êsse título em 1925 pela Imprensa Nacional).

Repare-se que êsse preceito FUNDAMENTAL (porque é a base de todo o sistema da contribuição industrial) não foi redigido assim :

«Ficam sujeitas à contribuição industrial tôdas as sociedades anónimas e comanditas por acções, desde que se constituam até que se dissolvam, e as pessoas singulares ou colectivas que exerçam comércio, indústria,...» — etc.

Não foi redigido assim. Não colectou a EXISTÊNCIA dumas pessoas e a ACTIVIDADE COMERCIAL OU INDUSTRIAL doutras. Tomou sempre para base de incidência o EXERCÍCIO de comércio, indústria, arte ou officio : e, naturalmente, abrange-o (art. 28.º) só desde que começa até que cessa...

9. Se o art. 1.º do decreto-lei n.º 31.228 estivesse redigido doutra maneira, embora a inovação persistisse, seriam compreensíveis as dúvidas. Essa maneira seria, por exemplo, a seguinte :

«Entende-se que as sociedades anónimas e comanditas por acções exercem indústria enquanto existam».

Continuaria, repito, a haver inovação, porque nunca ninguém pensou que uma sociedade anónima, só pelo facto de existir, exerça comércio, indústria, arte ou ofício... Pode, por qualquer motivo (v. g. temporária impossibilidade de importação dos géneros do seu comércio, resgate, rescisão ou têrmo da concessão de serviço público que exercia...) estar sem exercício, aguardando oportunidade para nova actividade, ou para liquidação.

Mas podia hesitar-se : o legislador teria querido determinar, quanto a certas emprêsas, o sentido da expressão «exercício de comércio, indústria, arte ou ofício», mantendo-se depois, uma vez dada esta interpretação, o regime tributário estabelecido para o exercício de cada sociedade abrangida.

10. O art. 1.º do decreto-lei n.º 31.228 limita-se porém, a dispor, SEM QUALQUER REFERÊNCIA AO PASSADO, que as sociedades anónimas e comanditas por acções, enquanto mantiverem a sua existência, estão sujeitas a contribuição industrial pelo capital determinado pela forma estabelecida no art. 36.º do decreto n.º 16.731...

Isto é : não esclarece nenhum têrmo, nenhuma expressão, nenhuma norma anterior : apenas SUJEITA UM NOVO FACTO (a existência das sociedades, independentemente de exercício) a DETERMINADA FORMA DE TRIBUTAÇÃO.

11. Repare-se bem neste aspecto que reputo decisivo no esclarecimento das dúvidas que possam surgir : o decreto n.º 16.228 ESTABELECE UMA CERTA FORMA DE TRIBUTAÇÃO PARA AS SOCIEDADES ANÓNIMAS OU COMANDITAS POS ACÇÕES QUE TENHAM CESSADO O EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA.

Se se tratasse de um decreto interpretativo, a sua função seria

a de esclarecer o sentido da norma obscura para que se produzissem os efeitos jurídicos resultantes da aplicação dessa norma aos factos que se duvidava se entravam ou não no seu âmbito.

Admitindo uma corrente doutrinária ou jurisprudencial que quanto a tais sociedades a mera existência equivalia a exercício industrial nos termos do decreto n.º 16.731, a lei interpretativa consagraria tal entendimento e por conseguinte as sociedades CONTINUARIAM A SER TRIBUTADAS, APÓS A CESSAÇÃO DO EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA, COMO SE ÊSTE FACTO SE NÃO HOUVESSE DADO.

Tratando-se de sociedade colectada pelo grupo A da contribuição industrial era por êsse grupo que devia ser tributada, quer exercesse indústria, quer não; o mesmo se fôsse colectada pelo grupo C ou por imposto especial.

A êsses grupos pertenceriam as sociedades antes ou depois da cessação da indústria, visto êste facto ser fiscalmente irrelevante.

12. Ora, o que é que vemos no discutido decreto n.º 31.228?

Vemos que se cria um NOVO REGIME FISCAL para as sociedades que tenham cessado o exercício da indústria.

O art. 1.º manda tributá-las SEMPRE, nesse caso, pelo grupo B (a forma estabelecida no art. 36.º do decreto n.º 16.731).

E o art. 2.º prescreve, PARA QUE NÃO FIQUEM DÚVIDAS, que as sociedades que estiverem sendo colectadas em contribuição industrial pelos grupos A ou C ou em impostos especiais «e que deixem de ser tributadas» (isto é, que cessem o exercício da indústria, determinando assim o desaparecimento da matéria colectável por êsses grupos ou impostos) ficam desde logo compreendidas nas disposições do mesmo artigo.

Quere dizer: uma sociedade encontra-se em exercício e é tributada, no regime especial criado para algumas emprêsas dêsse tipo, pelo grupo C da contribuição industrial.

Cessa o exercício e AGORA passa a ser tributada pelo grupo B.

Diga-se qual é o preceito legal anterior ao decreto-lei n.º 31.228 de 24 de Abril de 1941 que, expressa ou implicitamente, por qualquer lado que fôsse considerado, examinado ou revisto, permitia tal passagem de grupo por virtude do facto apontado.

Se EXISTÊNCIA equivale a EXERCÍCIO, sociedade que está no grupo C deve continuar no grupo C «enquanto existir», pois, se-

gundo os defensores do carácter interpretativo do decreto, o mesmo é dizer que «quanto exercer».

Muda de grupo: o que significa que se passou QUALQUER COISA com a cessação da indústria, qualquer coisa que não estava prevista pela legislação anterior ao decreto n.º 31.228, com os efeitos agora determinados, e que só por êste diploma foi regulada.

13. Portanto o EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA origina um certo regime fiscal; a MERA EXISTÊNCIA após a cessação de tal exercício determina a aplicação de outro regime — o do decreto n.º 31.228, cujo carácter se discute.

A CESSAÇÃO DO EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA é um facto juridicamente relevante para o efeito de determinar a situação fiscal de uma sociedade.

Antes dêste decreto n.º 31.228 determinava a suspensão da tributação; agora importa a colecta pelo grupo B, segundo o art. 36.º do decreto n.º 16.731.

14. Poderá, porém, objectar-se: mas como é que uma sociedade que não exerça comércio ou indústria poderia ser tributada pelo grupo C da contribuição industrial se o lançamento da colecta neste grupo tem por base os lucros presumíveis determinados pela importância das transacções?

Se não há transacções não há lucro, e se não há lucro não há matéria colectável. Logo é impossível que uma sociedade, depois de cessar o exercício, continue a ser colectada em tais termos e daí a necessidade de mudar de grupo.

Disse que poderia objectar-se assim. Mas em boa verdade êste argumento não é uma objecção: é uma confirmação.

O legislador nunca pensou que houvesse tributo sem exercício de actividade económica. E daí os termos em que a colecta é calculada.

E daí também o não haver preceito geral, antes do decreto que agora se discute, a determinar a passagem de grupo, PRECEITO INDISPENSÁVEL PARA QUE TÃO IMPORTANTE MODIFICAÇÃO SE PRODUZISSE.



Enquanto houvesse actividade pagava-se imposto; cessada a actividade, cessava o imposto.

15. As mesmas razões colhem, até muito mais flagrantemente, quanto aos impostos de natureza especial (imposto sôbre fósforos, sôbre fabricação e consumo de cerveja, sôbre minas, sôbre espectáculos...).

As sociedades que exploram as indústrias sujeitas a tal tributação estão isentas de contribuição industrial (decreto n.º 16.731, art. 29.º n.º 5). Cessando a indústria cessa necessariamente o imposto que atinge a sua actividade. Nenhuma lei dizia que nesse caso a sociedade parada ficava sendo colectada em contribuição industrial, nem essa colecta estava no espírito da lei antiga. A natureza do imposto especial mostra claramente que só se pretendia tributar a actividade exercida e não a sociedade que a desempenha. Era ilógico e ilegal tributar esta pelo grupo B da contribuição industrial, pois corresponde a transformar um imposto essencialmente REAL em imposto PESSOAL.

16. Outro argumento que se pode opôr é extraído do art. 16.º do decreto-lei n.º 24.916 de 10 de Janeiro de 1935, assim redigido :

«As colectas do grupo B de tais contribuintes (que iniciarem o exercício do seu comércio ou indústria posteriormente à conclusão do lançamento) serão determinadas no primeiro ano, A CONTAR DA CONSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE, pelas taxas do art. 41.º do decreto n.º 16.731, sôbre o capital nominal».

Ora há a notar que aqui também se continua a considerar como facto determinante da tributação O INICIO DO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO OU INDÚSTRIA.

A data da constituição da sociedade é apenas um têrmo que se toma em linha de conta, QUANDO O EXERCÍCIO DO COMÉRCIO OU INDÚSTRIA SE TENHA INICIADO para se concederem então determinados benefícios.

E note-se que são coisas muito diversas sob o ponto de vista

económico o INÍCIO DO EXERCÍCIO DA INDÚSTRIA e a sua CESSAÇÃO temporária por prazo indeterminado.

Seria concebível que o legislador mandasse tributar SEMPRE as sociedades desde a data da constituição *por se presumir juris et de jure* que a constituição envolve imediatamente actividade económica ainda que de princípio só preparatória.

De facto, como são os sócios que escolhem a oportunidade da constituição da sociedade, mal se admite que a criem para estar parada. Constituem-na para agir desde logo, e, portanto, deve desde logo ser colectada.

Não assim no caso de cessação. Factos estranhos à vontade dos sócios, circunstâncias económicas de vulto, casos de fôrça maior até, podem aconselhar ou impor a cessação temporária de uma indústria.

Se amanhã fôr impossível importar petróleo, gasolina e óleos (que nos vêm exclusivamente do estrangeiro) que hão-de fazer as sociedades que se dedicam apenas a êsse comércio?

Suspendem o exercício dêle, é evidente. Mas não se dissolvem, porque é legítimo esperar que dentro de poucos anos a guerra finde e as importações voltem novamente a regularizar-se.

Logo as sociedades mantêm-se, embora paradas e com os inevitáveis encargos que daí lhes hão-de advir. É justo tributar tais sociedades em função do seu capital, forçosamente improdutivo e, mais do que isso, a perder-se de ano para ano?

Que fundamento jurídico ou económico existe nesse caso para a tributação?

São, pois, factos de valor económico e social diversos a CONSTITUIÇÃO de uma sociedade e a CESSAÇÃO do seu exercício económico.

17. Em conclusão, é meu parecer, em virtude de :

a) nenhum artigo do decreto-lei n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941 considerar as suas disposições interpretativas, e

b) o legislador se ter limitado, na lacónica justificação que precede o diploma, a fazer referência a interpretações alheias apenas para motivar a adopção das novas medidas,

sem afirmar que ia esclarecer dúvidas de leis anteriores nem mostrar como a solução dada se continha logicamente nessas leis; e de

c) o texto do decreto conter matéria nova, ao modificar parcialmente a INCIDÊNCIA da contribuição industrial e ao estabelecer FORMA ESPECIAL DE TRIBUTAR os factos agora sujeitos ao imposto, que o referido decreto-lei n.º 31.228 não tem carácter interpretativo, nem é de aplicar retroactivamente.

Parecer que submete à censura dos mais doutos.

(a) *Marcelo Cactano*

#### IV

#### PARECER

Pergunta-se se o art. 1.º do decreto n.º 31.228, de 24 de Abril de 1941, contém ou não uma norma interpretativa.

Respondo, com a mais absoluta convicção, que tal norma é innovadora, e no tocante às sociedades anónimas e comanditas por acções, clara e insofismavelmente, revogatória do art. 28. do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929.

A) — Natureza e função das leis interpretativas.

No nosso direito não existe, nem que saibamos no direito estrangeiro, uma definição autêntica de lei interpretativa.

A definição desta categoria de leis resulta da sua natureza e da sua função, e encontra-se feita na doutrina dos escritores e na jurisprudência dos tribunais.

A lei interpretativa, como a própria palavra o diz, é a lei que se destina a interpretar e a esclarecer uma lei anterior.

Nasce da necessidade de que êsse esclarecimento seja prestado, por o próprio órgão que promulgou a lei obscura, pondo assim, termo às dúvidas que, na sua aplicação, se hajam suscitado.

A lei interpretativa presuppõe, por consequência, na lei interpretada, uma obscuridade ou uma ambigüidade.

Assim como as sentenças judiciais podem ser obscuras ou ambíguas, o que dá à parte o direito de pedir a sua declaração, do mesmo modo podem as leis ser ambíguas ou obscuras, o que justifica e explica que novas leis venham esclarecê-las.

Mas, tal como sucede com as decisões proferidas nos termos do art. 670.º alínea *a*) do Código de Processo Civil, a lei interpretativa, para que como tal possa ser classificada, não deve fazer mais do que esclarecer alguma obscuridade ou ambigüidade da lei interpretada.

A natureza da lei interpretativa é, por consequência, um efeito da sua função.

Se a lei, em vez de esclarecer uma norma obscura ou ambígua, cria uma outra norma, um preceito novo, essa lei não é interpretativa, é inovadora, é dispositiva.

Quem melhor pode declarar a sentença é quem a profere; quem melhor pode esclarecer a norma jurídica é quem a elabora.

«Ejus est interpretare legem cujus est condére».

Mas interpretar não é innovar: — é, no campo judicial investigar a «mens legis» e a «ratio legis»; é, no campo legislativo, esclarecer dúvidas que se hajam suscitado na interpretação de uma norma vigente.

A lei interpretativa presuppõe, portanto: —

- a existência de uma lei obscura, e
- divergências e contradições quanto ao modo de a interpretar.

A lei pode ser obscura, mas se a interpretação está judicialmente fixada, o legislador não deve aproveitar a circunstância

de a lei ser obscura, para a interpretar, autênticamente, num sentido diverso do estabelecido pelos tribunais. — Dr. GUILHERME MOREIRA — *Instituições de Direito Civil Português*, vol. I, pág. 84.

Para uma lei ser interpretativa, não basta que o legislador a qualifique como tal; é preciso que o seja pela sua natureza e pela função que lhe é atribuída na vida do Direito.

Se a lei fôsse interpretativa simplesmente porque como tal se denomina, teríamos que, com prejuízo do princípio que as coisas são o que são e não aquilo que se lhes chama, o legislador poderia fraudar, livremente, a regra do art. 8.º do Código Civil, qualificando de leis interpretativas leis dispositivas, só para não lhes atribuir claramente efeito retroactivo.

A não retroactividade da lei, embora não constituindo um princípio de direito público, é ainda, pelo menos doutrinariamente, um princípio fundamental do direito privado.

O legislador pode, salvo em matéria penal — art. 8.º n.º 9 da Constituição Política da República Portuguesa — atribuir à lei efeito retroactivo.

Mas somente o deve fazer quando circunstâncias imperiosas justifiquem uma tal medida, porque a lei cria-se ou promulga-se, normalmente, para reger casos futuros ou efeitos futuros de casos passados.

Por consequência, a lei com efeito retroactivo é uma lei de excepção e, mesmo quando justificada, uma lei que os cidadãos não recebem com agrado.

Por isso, os homens do govêrno de tôdas as épocas e de tôdas as latitudes, têm, por vezes, abusado das leis a que chamam interpretativas, precisamente para o efeito de lhes darem, indirectamente, efeito retroactivo.

Qual deve ser a atitude do Poder Judicial perante leis francamente innovadoras, mas qualificadas, pelo órgão legislativo, como interpretativas?

Respondo, sem hesitar, que deve ser considerá-las e applicá-las como leis dispositivas.

Objectar-se-á que, podendo o legislador atribuir à lei efeito retroactivo sem ofender qualquer preceito constitucional, tanto faz, sob o ponto de vista dos direitos dos cidadãos, classificar a

lei innovadora interpretativa, como conferir-lhe claramente efeito retroactivo, e que, por consequência, o Poder Judicial deverá aplicar a lei innovadora como interpretativa, uma vez que o legislador assim a qualifique.

Mas a objecção não procede. A ordem moral e a ordem jurídica não podem ceder perante a ordem política.

A ordem política poderá criar uma nova ordem jurídica, mas c que não pode é, por uma questão de conveniência política, sofismar a ordem jurídica existente.

Além disso, não podem confundir-se as leis interpretativas com as leis de efeito retroactivo por declaração expressa da vontade do legislador.

A lei com efeito retroactivo pode ir até ao ponto de extinguir ou modificar direitos adquiridos ou situações jurídicas subjectivas, c que não sucede com as leis meramente interpretativas, que, nos termos do art. 8.º do Código Civil, não podem atingir as situações definidas por sentenças com trânsito em julgado ou transacções devidamente homologada.

O Juiz não deve, por consequência, acompanhar o legislador no desvio que, por vezes, faz da função natural das leis interpretativas, e assim não deve considerar como tal uma lei que não revista as características que acabamos de lhe atribuir.

Como ensinava o falecido Prof. Dr. JOSÉ TAVARES — *Os Princípios Fundamentais do Direito Civil*, pág. 130 — leis interpretativas são as que têm por fim determinar o sentido e o alcance de uma lei anterior.

É esta a natureza e a função que lhe concede o Dr. GUILHERME MOREIRA — obra citada, vol I, pág. 82 e seguintes, quando diz :

«O que pela lei interpretativa deve definir-se é o sentido de uma lei quando a sua aplicação pelos tribunais não seja harmónica, o que freqüentemente sucede.

.....

Esta lei (a interpretativa), pelo seu próprio carácter, não pode ser incompatível com a lei interpretada, pois apenas tem por fim determinar qual fôsse o pensamento do legislador ao formular esta lei».

CUNHA GONÇALVES — *Tratado de Direito Civil*, vol. I, pág. 379 — abonando-se com as opiniões de MERLIN, DEMOLOMBE, PLANIOL, HUC, MARCADÉ, VANZI e outros autores, conclue :

«Lei interpretativa, enfim, é uma determinada interpretação, gramatical ou doutrinal, de uma lei, imposta pelo legislador».

E mais adiante, pág. 381, comentando a opinião sôbre a suposta inutilidade das leis interpretativas sustentada por ANTÓNIO LUIZ DE SEABRA, acrescenta :

«A lei interpretativa, repito, é a mesma lei anterior, mas não é inútil, porque vem redigida em termos mais explícitos e claros, ou indica o exacto sentido e alcance dos preceitos em questão, de modo que o pensamento do legislador se patenteia tal qual era e não mais subsistam os intuitos que certos litigantes e certos juízes erradamente lhe atribuem.

A lei interpretativa diz o mesmo que a lei interpretada; mas di-lo melhor».

A. COLIN e A. CAPITANT, no seu *Curso Elementar de Direito Civil Francês*, 7.<sup>a</sup> ed., vol. I, pág. 54, também definem leis interpretativas aquelas que o legislador faz para determinar o sentido duvidoso obscuro ou controvertido, de uma lei antiga.

E, como nós, previne o leitor contra o subterfúgio de que algumas vezes, o legislador se serve ao publicar leis supostamente interpretativas, e como tal por êle qualificadas, para dissimular o carácter retoactivo, que, na realidade, quer dar a uma disposição nova, evitando, assim, o desfavor com que a opinião acolhe geralmente disposições dêste género.

A lei interpretativa só materialmente é uma lei nova, porque, pela sua função, integra-se, em absoluto, na lei velha.

A lei interpretativa não é, pròpriamente, uma fonte de direito.

A verdadeira fonte de direito é a lei interpretada, porque a «mens», a «Vis legis», existem, estão, na lei interpretada.

Tôda a lei que excede esta função, tôda a lei que define um

princípio que não está contido na lei que diz pretender interpretar, não é interpretativa, é inovadora, porque, neste caso, não declara o direito existente, neste caso cria uma nova norma jurídica.

Definidas, ainda que sumariamente como cumpre, a natureza e a função das leis interpretativas, podemos já entrar na análise da natureza e função do art. 1.º do decreto n.º 31.228.

B) — Contra o que os Tribunais do Contencioso Fiscal últimamente têm julgado, o art. 1.º do decreto n.º 31.228 não contém uma norma interpretativa.

Segundo os referidos julgados, este preceito limita-se a interpretar o art. 28.º do decreto n.º 16.731.

Mas, em nosso critério, o art. 1.º do decreto n.º 31.228, é inovador, e, quanto às sociedades anónimas e comanditas por acções, revogatório do disposto naquele preceito do decreto n.º 16.731.

E não é interpretativa :

a) — porque o art. 28.º deste diploma está redigido com a maior clareza e precisão ;

b) — porque a sua interpretação nunca motivou dúvidas na doutrina ou decisões contraditórias nos tribunais ;

c) — porque, dado o texto do referido art. 28.º e a sua colocação entre as disposições gerais do decreto n.º 16.731 sobre contribuição industrial, aquele artigo era, manifestamente, aplicável a todas as pessoas, singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, fôsse qual fôsse a forma da sua constituição, que exercessem, no Continente da República ou Ilhas Adjacentes, comércio, indústria, arte ou ofício, e, por consequência, era aplicável às sociedades comerciais anónimas ou comanditas por acções, tal como sucedia com as sociedades de outra espécie ;

d) — porque o art. 1.º do decreto n.º 31.228 estabelece uma regra de direito perfeitamente diferente, e até antinómica, da contida no art. 28.º do decreto n.º 16.731, pelo que tal preceito sendo, na essência, inovador, não pode, em caso algum, ser judicialmente havido como interpretativo ;

e) — porque a regra de direito fiscal expressa no



art. 28.º do decreto n.º 16.731 está em perfeita harmonia com os princípios legais em matéria de contribuição industrial, o que não sucede com o art. 1.º do decreto n.º 31.228, que, contraria, em absoluto, êsses princípios; e finalmente,

f) — porque o próprio legislador, ao elaborar o decreto n.º 31.228, nem no seu relatório, nem em qualquer das suas disposições, manifesta o intuito de atribuir, a êste diploma, a natureza de lei interpretativa, intenção que, a ter existido e a haver sido manifestada, seria, todavia, e como vimos, inoperante.

Vamos desenvolver algumas das razões que, em síntese, acabamos de enunciar.

As apresentadas nas alíneas a), b) e c) dispensam qualquer justificação.

Ou traduzem factos positivos ou exprimem conclusões axiomáticas.

Ninguém, por certo, ousará pô-las em dúvida.

O mesmo sucede com as razões constantes das outras alíneas; mas, quanto a cada uma delas, alguma coisa interessa dizer ainda na defesa da tese que estamos demonstrando.

Pelo art. 28.º do decreto n.º 16.731 as sociedades anónimas e comanditas por acções, tal como quaisquer outros contribuintes pertencentes ao grupo A, ao grupo B ou ao grupo C, só deviam contribuição desde o princípio do trimestre em que começassem o exercício da indústria e até ao fim do trimestre em que êsse exercício cessasse.

O exercício da indústria, como deriva do art. 27.º, era o facto determinante do lançamento da contribuição, era o facto origem da dívida tributária.

Ora, pelo art. 1.º do decreto n.º 31.228, para as sociedades anónimas e comanditas por acções — e só para os contribuintes dêste grupo — a contribuição passou a ser devida desde a constituição da sociedade até à sua extinção por liquidação ou partilha.

Não é, portanto, o facto material do exercício da indústria a causa da dívida tributária, mas sim o facto jurídico da existência da sociedade, independentemente do exercício do comércio ou indústria que constituem o seu objecto ou fim.

A divergência de critério, a divergência de sistema, são totais absolutas.

Creemos que não pode haver hesitações a tal respeito.

Onde a lei pretensamente interpretativa estabelece um princípio, a lei pretensamente interpretada estabelecia outro princípio diametralmente oposto.

Esta divergência, esta antinómia, afastam, em absoluto, o decreto n.º 31.228 do campo das leis interpretativas.

E não se diga, em contrário, que as sociedades anónimas e comanditas por acções são colectadas em função do seu capital e, por consequência, que, enquanto existir o capital, é devida a contribuição.

O capital não funciona, propriamente, como matéria colectável, mas sim como base do sistema legal de determinar a contribuição devida pela sociedade.

Também os contribuintes do Grupo A são colectados em contribuição pelas taxas fixas constantes da tabela anexa ao decreto n.º 16.731, e, nem por isso, quanto a êles, a contribuição é devida ainda que cessem o exercício da indústria.

Mas quando nas sociedades anónimas e comanditas por acções a matéria colectável fôsse o próprio capital, o certo é que, nos termos do art. 28.º do referido decreto, a contribuição só era devida desde o princípio do trimestre em que se iniciava o exercício da indústria e deixava de o ser no fim do trimestre em que cessasse êsse exercício.

É, pois, patente, que o decreto n.º 31.228 regula por forma diferente da estabelecida no art. 28.º do decreto n.º 16.731 a matéria anteriormente regulada neste preceito legal.

Estamos, assim, objectiva e essencialmente, perante uma lei innovadora e não perante uma lei interpretativa.

\*

\* \*

E êste carácter innovador do decreto n.º 31.228 resulta ainda da circunstância apontada na alínea e): — ser contrário aos princípios legais tradicionais em matéria de contribuição industrial,

quando é certo que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 se conformava com êsses princípios.

O art. 28.º do decreto n.º 16.731, é, mutatis, o art. 7.º do Regulamento da contribuição industrial, aprovado por decreto de 16 de Julho de 1896, que vigorou desde esta data até 21 de Setembro de 1922.

Quere dizer: — o mesmo princípio que o art. 28.º do decreto n.º 16.731 consagra, estava contido num regulamento que imperou 26 anos e que, durante êsse período, foi aplicado, a todos os contribuintes, sem excepção, e sem que tivesse sido motivo de quaisquer dúvidas ou decisões judiciais contraditórias.

O sistema da legislação de 1896 — citado regulamento e mais o decreto de 31 de Março dêsse ano — foi, fundamentalmente, aceite pelo legislador de 1929, como pode ver-se pela leitura, entre outros do art. 12.º do decreto, e 1.º, 7.º, 201.º n.º 3 e § 1.º, 207.º e 222.º do Regulamento.

O art. 7.º do Regulamento foi inserto na Secção 1.ª *Das bases da Contribuição*, do capítulo I *Disposições Fundamentais*, o que bem mostra que se tratava de uma norma de aplicação geral, tal como sucede com o art. 28.º do decreto n.º 16.731.

A fonte do art. 27.º dêste diploma foi, necessariamente, o art. 1.º do Regulamento de 1896. Basta confrontá-los para tirar esta conclusão, assim como o art. 28.º do decreto é a reprodução literal do art. 7.º do Regulamento.

Em 1896 já existiam sociedades anónimas e comanditas por acções, e já a contribuição destas sociedades era calculada em função do seu capital, como mostram o art. 37.º do Regulamento e a Tabela A anexa ao decreto de 31 de Março, na rubrica, *Bancos e mais sociedades anónimas*.

Mas, como deriva, quer do citado art. 7.º do Regulamento, quer dos seus arts. 201.º n.º 3 e § 1.º, 207.º e 222.º, a contribuição industrial deixava de ser exigida e era anulada quando qualquer das referidas sociedades, embora mantendo a existência, cessava o exercício do seu comércio ou indústria.

O regime da contribuição industrial estabelecido nos dois citados diplomas de 1896, foi substituído, em 21 de Setembro de 1922, pelo regime constante da lei n.º 1.368.

O princípio que a contribuição industrial só é devida pelo

exercício de um comércio ou indústria passou para o art. 10.º da lei, que é o primeiro que se ocupa desta espécie de contribuição, e volta a ser expresso na primeira parte do seu art. 21.º

A lei n.º 1.368 foi regulamentada, quanto ao lançamento e cobrança da taxa anual, pelo decreto n.º 8.465, de 4 de Novembro de 1922, e quanto ao lançamento e cobrança da taxa anual, pelo decreto n.º 8.830, de 16 de Maio de 1923.

E o princípio de que não é devida contribuição industrial quando não há exercício efectivo da indústria, aparece, quanto à taxa anual, no art. 12.º do decreto n.º 8.465 — embora mitigado, dada a natureza desta taxa, que é mais licença do que propriamente contribuição, pelo que era paga adiantadamente — e, quanto à taxa complementar, nos arts. 1.º e 37.º do decreto n.º 8.830.

E, depois, quando surge a reforma tributária de 1929, o legislador foi ao Regulamento de 1896 e extraíu dêle, e transcreveu no decreto n.º 16.731, como princípio base do lançamento da contribuição industrial :

a) — Que a causa ou determinante do lançamento desta contribuição é o exercício de qualquer comércio ou indústria, arte e ofício — art. 27.º; e

b) — que a contribuição é devida desde o princípio do trimestre em que começa o exercício da indústria e deixa de o ser no fim do trimestre em que cessar êsse exercício.

É, assim, flagrante, que o legislador de 1929, tal como o legislador de 1896, teve a manifesta intenção de aplicar o princípio do art. 27.º do decreto n.º 16.731 a tôda a classe de contribuintes.

E essa intenção aparece-nos confirmada em legislação tributária posterior.

Bastará citar o decreto n.º 17.730, de 7 de Dezembro de 1930, e o decreto n.º 28.220, de 24 de Novembro de 1937.

O primeiro, no próémio do seu art. 2.º, dispõe :

«TÔDAS AS PESSOAS, SINGULARES OU COLECTIVAS, SUJEITAS A CONTRIBUIÇÃO INDUSTRIAL, são obrigadas a participar, na competente repartição de finanças, no prazo de 15 dias,

a contar daquele em que o facto se verificar, A CESSAÇÃO DO EXERCÍCIO DA RESPECTIVA INDÚSTRIA ou qualquer alteração dos factores da tributação».

E, no § 3.º, dispõe que a apresentação do duplicado da participação fará sustar o procedimento executivo pela colecta ou colectas liquidadas pelo exercício posterior da indústria, quando tenha havido reclamação.

Assim, o prómio do artigo refere-se a «tôdas as pessoas singulares ou colectivas sujeitas a contribuição industrial», e, por isso, abrange as sociedades anónimas ou comanditas por acções, que são pessoas colectivas sujeitas àquele imposto.

E, nos termos do § 3.º do mesmo artigo, a execução fiscal suspende-se quanto a contribuições relativas a períodos posteriores à cessação do exercício da indústria, desde que haja sido dada a respectiva participação da cessação, e apresentada, oportunamente, a reclamação contra o lançamento.

Não há dialéctica, não há habilidade, que cheguem para conciliar o que o art. 2.º e seus §§ do decreto n.º 17.730 preceituam com o art. 1.º do decreto n.º 31.228, se a êste decreto se atribuir a natureza de diploma interpretativo.

Também pelo art. 1.º do decreto n.º 28.220, de 24 de Novembro de 1937,

«os contribuintes dos grupos B e C da contribuição industrial que iniciarem o exercício do seu comércio ou indústria, são obrigados a apresentar a declaração a que se referem os arts. 38.º na parte aplicável, e 50.º do decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929, até 10 dias antes da data do início».

Mas se, como pretende quem atribui ao decreto n.º 31.228 carácter de norma interpretativa, o art. 27.º do decreto n.º 16.731 se não applicasse às sociedades anónimas e comanditas por acções que constituem o grupo B referido no art. 1.º do decreto n.º 28.220, êste preceito, quanto às sociedades anónimas e comanditas por acções, seria despropositado, porque, quanto a ellas, a contribuição seria devida, não desde o início do exercício do seu

comércio ou indústria, mas desde o dia da sua constituição, porque desde êsse dia que têm existência jurídica.

Tudo isto leva à segura convicção, à certeza absoluta, de que o decreto n.º 31.228 não é interpretativo, mas sim inovador e parcialmente revogatório do art. 27.º do decreto n.º 16.731.

\*  
\* \*

E o autor do decreto n.º 31.228 não quis dar àquele decreto a natureza de diploma interpretativo, porque, se essa tivesse sido a sua capciosa e censurável intenção, teria interpretado simultaneamente e do mesmo modo o art. 2.º do decreto n.º 17.730 e art. 1.º do decreto n.º 28.220.

O legislador teria visto logo a incongruência de dar ao art. 28.º do decreto n.º 16.731 uma interpretação contrária ao seu claro texto, contrária aos princípios consagrados na legislação anterior e incompatível com os preceitos contidos em legislação fiscal vigente.

O intérprete não pode atribuir ao legislador tal intuito, sem o acusar de ignorante dos princípios fundamentais de direito, de ilógico e de atrabiliário, e portanto, de incompetente e de imoral.

O autor do discutido decreto não podia ter querido dar-lhe tal efeito, e se pretendeu fazê-lo, não manifestou, nesse sentido, a sua, aliás, irrelevante vontade.

Nem do relatório, nem do texto do decreto, pode concluir-se aquele pretenso intuito.

O relatório do diploma contém o motivo determinante da sua publicação — e que foi a interpretação que ao art. 28.º do decreto n.º 16.731 vinha sendo dada — mas não diz que essa interpretação estivesse errada, não diz que existissem interpretações divergentes a que fôsse necessário pôr termo.

O relatório do decreto não apresenta, assim, como causa e fim da sua promulgação, o que é causa e fim de tôdas as leis interpretativas: a existência, quanto ao alcance de certo diploma, de interpretações várias e a necessidade de as uniformizar.

Pelo contrário, o relatório do decreto, mostra a existência de

uma interpretação uniforme em sentido oposto ao da norma agora promulgada.

Por outro lado, o relatório não diz, nem podia dizer, que se tornava necessário fixar a jurisprudência do art. 28.º do decreto n.º 16.731, e, no texto do novo diploma, também não se afirma que aquele artigo fica interpretado desta ou daquela maneira.

Como sucede em geral com os diplomas a que se pretende dar carácter interpretativo, ainda não declara que o mesmo se aplica a todos os casos pendentes.

Não obedece o decreto n.º 31.228, pois, à técnica dos diplomas interpretativos.

Vejam-se, por exemplo, o relatório e o texto do decreto n.º 19.126, de 16 de Dezembro de 1930, onde, no primeiro, se aponta «a necessidade de os tribunais saírem do caos em que estão caídos, repetindo-se diáriamente as decisões mais contraditórias», e, no segundo, se diz que «são interpretados» certos artigos do Código Civil no mesmo decreto apontados.

Mas onde a verdade do nosso argumento é ainda mais tangível é, precisamente, no próprio direito fiscal.

Vamos apontar alguns diplomas a que o legislador quis e mostrou querer, dar carácter interpretativo, e quais as fórmulas que adoptou para exprimir a sua intenção.

Principiamos pelo decreto n.º 28.221, de 24 de Novembro de 1937.

No seu relatório diz-se :

«Acórdãos recentemente proferidos, em maioria de votos, pela Secção do Contencioso das Contribuições e Impostos, do Supremo Tribunal Administrativo originaram doutrina equívoca quanto à interpretação do disposto no art. 141.º da Tabela Geral do Imposto do Sêlo, aprovada pelo decreto-lei n.º 21.916, de 28 de Novembro de 1932, a qual pode trazer manifesto prejuízo aos interesses do Estado.

Assim reconheceu-se a necessidade de esclarecer e interpretar a referida disposição de lei».

Este decreto surge, portanto, pela necessidade de evitar uma jurisprudência incerta e equívoca. A conveniência de lhe pôr termo e de esclarecer um determinado artigo da tabela é que levam o legislador à publicação daquele diploma.

A intenção do legislador de publicar um diploma interpretativo é patente.

Analisemos, agora, o decreto n.º 29.449, de 16 de Fevereiro de 1939.

No respectivo relatório, lê-se :

«Convindo fixar a interpretação de algumas disposições de lei que têm dado origem a dúvidas nos tribunais», etc.

Aqui temos, igualmente, as dúvidas jurisprudenciais a justificar a medida legislativa.

E para acentuar que o legislador considera tal medida lei interpretativa, no seu art. 9.º, preceitua :

«As disposições do presente decreto aplicam-se a todos os casos pendentes».

Dá-se, sem vantagem, efeito retroactivo ao diploma como consequência de se lhe atribuir carácter interpretativo.

No decreto n.º 30.219, de 26 de Dezembro de 1939, adoptou-se uma fórmula diversa, mas equivalente.

Assim, o relatório que o precede começa :

«Convindo modificar alguns artigos da Tabela Geral do Imposto do Sêlo, aprovado pelo decreto n.º 21.916, de 28 de Novembro de 1932, quer quanto à sua redacção, quer quanto a taxas e forma de pagamento, a-fim-de evitar diversidade de interpretações».

Neste caso, o fim da lei foi evitar «a diversidade de interpretações», fim que o legislador realizou, em parte, alterando a redacção de certos preceitos, e, em parte, modificando taxas e forma de pagamento.

Evidentemente que êste decreto sòmente é interpretativo



quando dá, ao texto de certas normas, uma redacção mais clara, mas deixa de o ser quando modifica taxas e a forma de pagamento do imposto.

Mas, para justificar a promulgação do decreto, aparece, mais uma vez, o propósito de «evitar a diversidade de interpretação» de um diploma anterior.

Por último queremos ainda destacar o decreto n.º 31.249, de 3 de Maio de 1941.

Afirma-se no seu relatório :

«Sendo necessário fixar a interpretação de várias disposições legais em matéria de imposto de sêlo, que pelas decisões dos tribunais têm originado dúvidas».

O legislador em todos estes casos, como sempre que pretendeu publicar uma norma com carácter interpretativo, manifesta, explicitamente, a sua vontade, o que, a tôdas as luzes, não sucede com o decreto n.º 31.228.

Note-se que não consideramos os decretos n.ºs 19.126, 28.221, 29.449, 30.219 e 31.249, totalmente interpretativos.

Muitas das suas disposições são innovadoras e como tal os tribunais as consideram.

Mas se lhes fizemos referência foi para demonstrar que, quando o legislador português quere atribuir a um diploma a natureza de lei interpretativa, principia por o declarar de modo inequívoco, o que não sucedeu com o discutido decreto n.º 31.228.

Com êste decreto o legislador não pôs têrmo a uma incerta interpretação do art. 28.º do decreto n.º 16.731, precisamente porque essa incerteza não existia, nem sequer é afirmada. Não.

A pretexto de que tal preceito tem sido interpretado — aliás sempre e sem discrepância — de um certo modo, publicou uma nova norma, regulando, de forma diferente da estabelecida na lei anterior, a respectiva situação jurídica.

Não havia, por isso, necessidade de proferir uma interpretação autêntica. Haveria, talvez, no conceito da Administração, conveniência em modificar a norma para alargar a matéria colectável.

E bastava faltar essa necessidade, para que qualquer tendência

para dar ao decreto n.º 31.228 carácter interpretativo fôsse posta em reserva.

Mas faltando também a manifestação expressa da vontade do legislador em a considerar como tal, tóda a dúvida deveria ter cessado.

Finalmente, quando o legislador, falseando a realidade, qualificasse, claramente, o diploma de interpretativo, mesmo assim ao juiz cumpria não sancionar a fraude, e aplicar essa norma como lei nova dispositiva.

Sou, por consequência, e finalizando, de parecer, que a jurisprudência dos Tribunais do Contencioso Fiscal que atribui ao decreto n.º 31.228 carácter interpretativo se não justifica, e não deve, por isso, ser mantida.

(a) *José de Azeredo Perdigão*