OS GRÉMIOS DA LAVOURA PERANTE O ART.º 710.º DO CÓDIGO ADMINISTRATIVO

Pelo DR. HOMEM FERREIRA

Ultimamente um certo número de Grémios da Lavoura tem-se recusado a pagar às câmaras municipais o imposto de licença de estabelecimento comercial ou industrial a que se referem os art.os 704.º, n.º 5 e 710.º e seu § único do Código Administrativo. Impugnada a legitimidade da aplicação do imposto, a discussão transitou, por via de recurso, para os tribunais. De um modo geral, a Relação tem acolhido favoràvelmente a rebeldia dos Grémios à tributação municipal.

Com excepção do estudo do Dr. José António de Almeida (in Revista dos Tribunais, ano 67, pág. 82), a doutrina não se tem dignado considerar o problema. Os próprios comentários aos acórdãos que se têm ocupado da questão, limitam-se, sem grandes desenvolvimentos, a fórmulas de adesão ou repulsa às decisões proferidas.

Parece-nos que a questão se pode equacionar nestes termos: através da letra, do espírito e da história do art.º 710.º e seu § único poder-se-á concluir que os Grémios da Lavoura estão abrangidos naquele texto?

A solução decorrerá, naturalmente, da resposta que dermos a quatro perguntas prévias em que se esquematiza o problema:

1.º — Os Grémios da Lavoura podem considerar-se empresas?

2.º — Qual o significado da palavra *estabelecimentos* do art.º 710.º? É legítimo englobar os Grémios da Lavoura nessa expressão?

3.º — Poder-se-á afirmar que os Grémios da Lavoura exercem qualquer ramo de comércio ou indústria?

4.º — Estando os Grémios da Lavoura, pelo decreto n.º 26.806, de 18 de Junho de 1936, sujeitos a contribuição industrial, serão obrigados a sofrer, por força do § único, a disciplina do corpo do artigo?

*

* *

1. Os Grémios da Lavoura não são empresas. As empresas são associações organizadas para a prática de actos de especulação económica. Todo o horizonte da sua actividade está preenchido pela ideia de lucro e todos os seus movimentos são regulados por uma rede de normas de direito privado. Basta atender à disciplina e aos objectivos dos Grémios da Lavoura para se ver a distância que os separa, conceitualmente, das empresas. À criação dos Grémios da Lavoura presidiu, pode dizer-se, uma *ideia defensiva*. Defesa da produção, defesa de actividades úteis dentro do critério de justiça social, defesa da economia geral, defesa do interesse público. Toda a sua actividade está subordinada a fins sociais e compete-lhe actuar, corrigindo e adoçando, os impulsos egoístas que dominam o mercado. Só defendem interesses particulares *mediatamente*, isto é, na medida em que protegem interesses públicos dos particulares. A sua actividade não tem fins especulativos que, aliás, a lei orgânica que os comanda repudia e não acolhe. São pessoas colectivas de interesse público e particular, o que levou o Prof. Teixeira Ribeiro a concluir que têm *carácter publicístico*. E a distinção mais se acentua se verificarmos que, ao contrário das empresas, os Grémios da Lavoura respiram, em grande parte, dentro duma atmosfera de *direito público*. Enquanto as empresas se apresentam com um forte vinco particularista, os Grémios são dominados por uma ideia social de interesse público.

2. Não parece viável, como já se pretendeu, considerar os Grémios incluídos na designação de *estabelecimentos* do art.º 710.º. Este artigo quando fala em estabelecimentos não se refere a um conceito independente, nem ambiciona dar autonomia à expressão. Refere-se, apenas, a um aspecto funcional com que, na sua vida de relação, a empresa pode aparecer. Quer dizer: a empresa pode surgir com sucursais, filiais, agências, delegações, correspondências e estabelecimentos. E nem se diga que a condição de *exercer qualquer ramo de comércio ou indústria* diz respeito, exclusivamente, aos estabelecimentos. Aquela condição abrange as empresas singulares ou colecti-

vas desde que se apresentem a funcionar em qualquer das modalidades que o art.º 710.º prevê. Esta interpretação é confirmada pela redacção do art.º 712.º do mesmo Código. A não ser assim, teria de aparecer de novo aquela expressão no art.º 712.º a condicionar a palavra estabelecimentos.

3. Mas mesmo que à expressão *empresa* se comunicasse um sentido amplo de molde a abraçar os Grémios da Lavoura, ou estes fossem considerados estabelecimentos, seria ainda necessário que eles exercessem qualquer ramo de comércio ou indústria para se lhes poder aplicar o art.º 710.º. Não se nega que são atribuições dos Grémios «auxiliar os agremiados na colocação dos seus produtos ou promover a venda dos mesmos por incumbência dos produtores» e também «adquirir para os seus associados e facilitar-lhes a aquisição de matérias e artefactos necessários à sua exploração agrícola ou pecuária». E, de facto, um grande número de Grémios, para corrigir a ganância desmedida do intermediário, compra e vende produtos. Tratar-se-á, no entanto, da prática de verdadeiros actos de comércio?

Quere-nos parecer que só aparentemente, íamos a escrever *formalmente,* assim os podemos encarar. Na realidade, não são típicos actos de comércio. Não são determinados por fins lucrativos, mas por uma ideia simultâneamente disciplinadora e proteccionista. Repare-se que os Grémios da Lavoura não vendem, não negoceiam com terceiros, mas apenas com os agremiados. Pode-se dizer, sem exagero, que se trata de operações que se desenvolvem na esfera, no círculo interno do próprio Grémio e mais não são do que expressões do seu funcionamento interior. E se destes actos resultam, aqui e além, saldos positivos, neles participam através do Grémio todos os sócios. Nem seria fácil admitir que o Grémio comerciasse com os próprios agremiados. Em certa medida, e na realidade da vida, seria comerciar consigo próprio!

Se, por vezes, os Grémios invadem a zona do lucro, este nunca se tinge daquela cor particular e egoísta que caracteriza o lucro do acto tìpicamente comercial. É um lucro *sui generis* que se reflecte e difunde por todos os associados.

Chegamos, pois, desde já a este ponto do nosso caminho: os Grémios não são empresas, não são estabelecimentos e, ainda que assim os pudessemos considerar, não exercem comércio ou indústria.

4. O § único do art.º 710.º diz que «para efeitos do disposto neste artigo *considera-se comércio ou indústria toda a actividade sobre que incida contribuição industrial* ou imposto de natureza especial que a substitua». E o despacho ministerial de 19-9-1941 esclarece que as licenças de estabelecimento comercial ou industrial abrangem, sem excepção, todos os contribuintes colectados em *contribuição industrial,* pelo que as câmaras não têm a faculdade de votar a isenção a qualquer contribuinte ou classe de contribuintes.

Ora, como se vê do decreto n.º 26.806, de 18 de Junho de 1936, os Grémios da Lavoura estão sujeitos a contribuição industrial. Nestes termos, as operações dos Grémios parecem estar sob a alçada do § único do art.º 710.º. Entender o contrário seria esvaziar aquela disposição do seu sentido e fixar uma dualidade de critérios tributários que nada justifica. Com efeito, seria contraditório que o Estado considerasse de natureza comercial ou industrial as operações dos Grémios e, por consequência, passíveis de contribuição industrial e as câmaras, envergando outro critério, encarassem as mesmas operações como de interesse público e, assim, isentas de qualquer imposto.

Não se nos afigura, porém, que esta interpretação coloque o problema no verdadeiro pé.

O § único está subordinado ao corpo do artigo. Não tem a intenção de indicar o que se encontra sujeito ao imposto, mas sòmente dizer o que se entende por comércio ou indústria. Não se refere a quem é contribuinte, mas à *actividade* exercida pelo contribuinte. Quer dizer: refere-se a todas as actividades sobre que incide contribuição industrial ou comercial desde que se verifiquem, *cumulativamente,* duas condições:

a) que sejam actividades de empresas singulares ou colectivas;
b) que essas empresas exerçam qualquer ramo de comércio ou indústria.

Ora, como já vimos, os Grémios da Lavoura nem são empresas, nem exercem comércio. Neste sentido se pronunciou o Subsecretariado das Finanças no despacho de 6 de Março de 1935:

> «Os Grémios e Federações, enquanto organismos disciplinadores de actividades comerciais ou industriais, não podem

considerar-se como exercendo comércio, indústria, arte ou ofício. As percentagens que tenham a natureza de contribuição para as despesas indispensáveis ao sustento dos mesmos organismos também não constituem matéria tributável».

Acresce que as disposições de carácter fiscal não são susceptíveis de aplicação por analogia (art.º 11.º do Código Civil) e não há lei que, *expressamente*, sujeite os Grémios da Lavoura à licença de estabelecimento comercial ou industrial. E se o legislador sentiu a necessidade de declarar, através do decreto 26.806, a sujeição dos organismos corporativos de comércio, indústria e agricultura, à contribuição industrial, não deixaria de o fazer, *também expressamente*, quanto à licença de estabelecimento comercial, se tivesse essa intenção no seu espírito. Isto é reforçado por um argumento de ordem histórica. O diploma que sujeita os Grémios da Lavoura a contribuição industrial é de 1936 e a redacção definitiva do Código Administrativo é de 1940. Se se tivesse querido abranger os Grémios da Lavoura no art.º 710.º, ter-se-lhe-ia dado outra redacção, isto é, uma redacção que não permitisse fugas interpretativas.

Pela letra, pelo espírito e pela sua história, não nos parece que o art.º 710.º e seu § único possa ser um alicerce seguro para justificar a ambição tributária dos Municípios perante os Grémios da Lavoura.

HOMEM FERREIRA