

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

1.ª SECÇÃO — CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO DE 12 DE ABRIL DE 1984 (*)

ACTOS CONSTITUTIVOS DE DIREITOS.
ISENÇÃO DE DIREITOS ADUANEIROS.
ACTO TÁCITO DE DEFERIMENTO. REVOGAÇÃO IMPLÍCITA

SUMÁRIO:

- I. *É constitutivo de direitos o acto que concede a isenção de direitos aduaneiros.*
- II. *O acto constitutivo de direitos, quando ilegal, pode ser revogado dentro do maior prazo fixado para a interposição do recurso contencioso.*
- III. *Não há isenção de direitos aduaneiros, ao abrigo da Lei n.º 3/72 e do Dec.-Lei n.º 74/74, relativamente a mercadorias que apenas se destinam a assegurar a continuidade do processo produtivo sem se introduzir neste qualquer alteração ou inovação.*
- IV. *Havendo delegação de poderes, o acto de deferimento tácito, abrangido por aquela delegação, é revogável pela entidade delegada.*
- V. *O despacho expresso de indeferimento constitui revogação implícita do acto tácito de deferimento.*

(*) Acórdãos Doutriniais, n.º 284-285, p.p. 890

Recurso n.º 18.166, em que são, recorrente, Petroquímica e Gás de Portugal, E.P., e recorrido Subdirector-Geral das Alfândegas; e, de que foi Relator o Ex.^{mo} Conselheiro Dr. Manuel Gonçalves Pereira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

I. «Petroquímica e Gás de Portugal, E.P.», com sede em Lisboa, recorre do despacho do Senhor Subdirector-Geral das Alfândegas, proferido em 19 de Novembro de 1980, no exercício de competência delegada pelo Senhor Ministro das Finanças e do Plano, que indeferiu o pedido de isenção de direitos de importação formulado pela «EPG — Empresa de Petroquímica e Gás, E.P.», empresa esta que teve como sucessora na universalidade dos direitos e obrigações a ora recorrente, conforme dispõe o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 244/79, de 25 de Julho.

A EPG apresentara o referido pedido de isenção ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro.

Articulada na petição que decorreu mais de 30 dias sobre a recepção do processo na Direcção-Geral das Alfândegas sem que fosse proferido qualquer despacho, pelo que foi tacitamente deferida a pretensão nos termos do art. 28.º, n.º 3, do citado Decreto-Lei n.º 74/74.

Sendo esse acto tácito de deferimento constitutivo de direitos, só podia ser revogado com fundamento em ilegalidade e no prazo para a interposição do recurso contencioso ou até à interposição deste.

E, sendo o acto legal, aquele fundamento não podia ter sido invocado, além de que já decorrera o prazo referido que é de 30 dias — art. 51.º, n.º 1, do Regulamento do Tribunal.

Consequentemente, o despacho recorrido violou o art. 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Acresce que os bens importados — catalisadores e tambores de ferro — são bens de equipamento.

Fazem parte da estrutura durável de unidade industrial, não constituindo matérias-primas consumidas no processo produtivo.

De resto, a própria Administração vem considerando bens de equipamento o referido material, deferindo parcialmente, com redução dos direitos de 50 %, requerimentos semelhantes da recorrente.

Assim, alega-se ainda erro nos pressupostos de direito a título subsidiário.

A autoridade recorrida manteve o despacho contenciosamente impugnado.

Na alegação final a recorrente formulou as seguintes conclusões:

a) Os autos contêm a prova de que o pedido de isenção de direitos aduaneiros apresentado pela recorrente foi tacitamente deferido nos termos do n.º 3 do art. 28.º do Dec.-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro, que se lhe aplicava.

b) Esse deferimento foi um acto constitutivo de direitos.

c) E, como tal, só podia ter sido revogada se ilegal e em acto que expressamente invocasse essa ilegalidade.

d) Ora o despacho não alega, nem expressa nem implicitamente, tal fundamento.

e) Acresce que os catalisadores são bens de equipamento.

f) O despacho recorrido enferma, portanto, de violação de lei e de vício de forma, com ofensa do disposto no art. 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica deste STA e do art. 1.º, n.º 1, alínea f), do Dec.-Lei n.º 256-A/77.

O Ex.º Procurador-Geral Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«O recurso merece provimento. Com efeito o acto impugnado está ferido de violação de lei, tal como a recorrente conclui na sua alegação».

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

II. Dá-se como apurada a seguinte matéria de facto:

a) Por requerimento dirigido ao Ministro das Finanças e do Plano, com registo de entrada na Direcção-Geral das Indústrias Química e Metalúrgica, em 14 de Março de 1979, a EPG — Empresa de Petroquímica e Gás, E.P. — solicitou a isen-

ção de direitos de importação ao abrigo da alínea *k*) da base IX da Lei n.º 3/72, de 27 de Maio, regulamentada pelo Dec.-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro, e bem assim da sobretaxa de importação, prevista no art. 5.º do Dec.-Lei n.º 217-A/75, de 31 de Maio, alterado pelo art. 7.º do Decreto-Lei n.º 701-F/75.

Tal isenção foi pedida relativamente à importação de «catalisador «ICI» 32-4 (óxido de zinco) em grânulos de 3/4, 7 mm» e de «tambores de ferro macio, servindo de taras, pesando mais de Kg» (cfr. petição a fls. 3 do processo instrutor que se dá por reproduzida na íntegra).

b) O aludido requerimento foi enviado pela referida Direcção-Geral das Indústrias Química e Metalúrgica à Direcção-Geral das Alfândegas, com o ofício de fls. 1 do mencionado processo instrutor, com registo de entrada em 30 de Junho de 1980, constando desse ofício o seguinte parecer:

«Não se integrando o material em causa no conceito de bens de equipamento, considera-se que os requerimentos não satisfazem aos legais pressupostos da Lei 3/72, de 27/5 (alínea *K*) da base IX), pelo que os mesmos não estão em condições de merecer deferimento (cfr. referido ofício de fls. 1 do processo instrutor com o carimbo de entrada na Direcção-Geral das Alfândegas em 30 de Junho de 1980, e o carimbo, com a mesma data, aposto no verso do requerimento a fls. 3 v.º do processo instrutor).

c) Pela Direcção dos Serviços de Fiscalização e da Superintendência nos Regimes Gerais e Especiais da Direcção-Geral das Alfândegas foi emitido o seguinte parecer, datado de 18 de Novembro de 1980, sobre o requerimento acima referido:

«1.º No requerimento em referência é solicitada a isenção de direitos ao abrigo da Lei n.º 3/72, de 27/5, e da sobretaxa (D.L. 271-A/75).

2.º A referida lei prevê benefícios fiscais a empresas novas ou que ampliem, reorganizem ou reconvertam a sua actividade.

3.º Obviamente, não cabem na previsão da lei as simples operações de substituição de materiais ou outras destinadas a assegurar a continuidade do processo produtivo.

4.º Em face do exposto nos números anteriores e em concordância com o parecer do MIT, parece-me ser de indeferir o requerimento acima mencionado, exigindo-se da requerente o pagamento dos direitos e da sobretaxa devida» (fls. 2 do processo instrutor).

d) Sobre este parecer, invocando delegação ministerial, o senhor Subdirector-Geral das Alfândegas exarou, em 19 de Novembro de 1980, o seguinte despacho: «Concordo. Indefiro».

e) Comunicado este despacho à ora recorrente pelo officio datado de 14/8/81 (fls. 7 dos autos principais) foi apresentado em 22 de Setembro de 1981 na Direcção-Geral das Alfândegas a petição do presente recurso contencioso, só remetida a este Tribunal em 18/11/82 (carimbo aposto na mesma petição).

f) A ora recorrente apresentou o parecer de um Técnico que se pronunciou sobre se devem ou não ser considerados *bens de equipamento*:

1) catalisadores de ferro, usados na síntese industrial de amoníaco.

2) catalisadores à base de ferro e de cobre usados na produção de hidrogénio por conversão do monóxido de carbono (reacção de Shift).

3) catalisadores de cobalto/molibdénio (molibdato de cobalto) empregues na dessulfuração de fracções petrolíferas.

4) catalisadores de níquel aplicados no reforming de naftas.

Escreveu-se no citado parecer:

«Em relação com estes casos específicos tenho a sublinhar que os reactores químicos — que são as peças de equipamento onde operam esses catalisadores — e que intervêm nos processos industriais referidos, são dimensionados e projectados exclusivamente como recipientes para conter a carga de catalisador e para lhe assegurar as condições operatórias de funcionamento convenientes, especialmente quanto a temperatura, pressão, composição de mistura reaccional, etc. Sem a carga de catalisador, o reactor químico é inoperativo, como um filtro, sem o meio infiltrante, um evaporador sem o seu sistema de permuta

de calor, uma torre de destilação sem os seus pratos ou enchimento, etc.

Por definição científica, catalisador é uma substância que não se consome na reacção química. A razão por que esses catalisadores não são eternos, ou não têm por vezes a duração de vida do seu invólucro (o reactor), é porque as matérias-primas usadas nos processos industriais trazem impurezas que atacam os catalisadores e os envenenam, ou as alternâncias de aquecimento e arrefecimento a que estão sujeitos (choque térmico) os desagregam, ou as temperaturas elevadas a que trabalham fazem diminuir a sua superfície por sintetização envelhecendo-os, ou a abrasão entre as partículas de catalisador, em certas circunstâncias, dá lugar a perdas mecânicas, etc. etc.

Os catalisadores em causa têm vida útil em funcionamento normal das seguintes ordens de grandeza:

— catalisador *a*): 7 anos

» *b*): à base de ferro — 6 anos

» *c*): à base de cobre — 3 anos

» à base de cobre — 3 anos

» *c*): acima de 4 anos

» *d*): 3 anos e funcionam na peça de equipa-

mento — o reactor químico — como um órgão sujeito a desgaste e que tem de vez em quando de ser substituído, pelo que, em meu entender, deverão ser classificados como bens de equipamento, pois não têm de modo algum características de uma matéria-prima industrial» (parecer a fls. 34 a 36 dos autos principais).

Perante esta matéria de facto, vejamos qual a solução de direito adequada.

III. Antes de mais, dir-se-á que não será de conhecer do vício de forma, consistente na falta de fundamentação do despacho recorrido (alínea *f*) do n.º 1 do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77), invocado na última conclusão da alegação. E isto porque tal vício não foi arguido na petição, sendo também certo que, ao elaborar esse articulado, já a ora recorrente conhecia o parecer emitido pela Direcção-Geral das Indústrias Químicas

e Metalúrgica, comunicado com o officio de notificação do indeferimento (cfr. fls. 7 e 8 dos autos).

A conceder-se que a recorrente não conhecia ainda a informação de que se apropriou o despacho recorrido (cfr. alínea *c*) da matéria de facto) dir-se-á que tal informação conjugada com o parecer da referida Direcção-Geral (alínea *b*) da matéria de facto) constituem fundamentação suficiente, porquanto fica-se a saber perfeitamente a razão do indeferimento do requerimento, ou seja, tratar-se de simples operação de substituição de materiais para assegurar apenas a continuidade do processo produtivo.

Cabe seguramente, apurar se, tendo-se formado um acto tácito de deferimento, tal acto foi ou não legalmente revogado pelo despacho recorrido.

Vejamos.

IV. Dispõe o n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro, que «o despacho do Ministro das Finanças deverá ser proferido dentro dos trinta dias seguintes ao da recepção do processo pela Direcção-Geral das Alfândegas, considerando-se deferidos os que não forem despachados nesse prazo».

Ora, no caso *sub judice*, o requerimento com o parecer da Direcção-Geral das Indústrias Química e Metalúrgica foi recebido na Direcção-Geral das Alfândegas em 30 de Junho de 1980 e só recebeu despacho de indeferimento em 19 de Novembro seguinte (cfr. alíneas *b*) e *d*) da matéria de facto).

Inquestionável é, pois, que se formou o deferimento tácito previsto no transcrito n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei n.º 74/74.

E tal deferimento tácito configura um acto constitutivo do direito à isenção dos direitos aduaneiros. Revestindo tal característica, o aludido deferimento tácito só podia ser revogado dentro do prazo fixado por lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele e com fundamento em ilegalidade (cfr. art. 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Tribunal e art. 83.º do Código Administrativo). Isto salvo o disposto no art. 2.º do D.L. n.º 256-A/77.

Como está fora de causa a interposição de recurso contencioso, é seguro que a revogação do deferimento tácito ocorreu dentro do prazo legal, conforme jurisprudência constante e uniforme.

Com efeito, entende-se que aquele prazo é o de um ano previsto no art. 51.º, n.º 4, do Regulamento do Tribunal, ou seja, o prazo estabelecido para o recurso do Ministério Público.

De outro lado, o acto tácito de deferimento é ilegal.

É que a isenção de direitos aduaneiros, prevista na alínea K) da base IX da Lei n.º 3/72, com referência à alínea b) do n.º 1 da base V do mesmo diploma, é limitada aos casos de «instalação de unidades industriais, sua ampliação, reorganização ou reconversão».

Estas expressões estão suficientemente esclarecidas, para efeitos da citada Lei n.º 3/72, na sua base XXV, n.º 2.

Afigura-se manifesto que, face a esses preceitos legais, que nos dispensamos de reproduzir, a isenção não abrange os casos de importação de materiais para simples substituição de peças dos equipamentos ou destinados a assegurar a continuidade do processo produtivo.

Na verdade, em tais casos, não se trata de instalar ou criar unidade industrial, ou de qualquer operação de ampliação, reorganização ou reconversão de unidades industriais, mas, tão somente, de permitir a continuidade de laboração da empresa nas mesmas condições em que tal laboração anteriormente se processou, sem qualquer inovação, modificação ou alteração que importe o crescimento, melhoria ou expansão da actividade industrial. É nas referidas inovação ou alteração, com os fins indicados, que repousa naturalmente a concessão de benefícios fiscais. Ora, no caso em análise, a mercadoria importada (catalisador e tambor de ferro) somente se destina a substituir material que se «gastou» mercê do simples funcionamento ou da respectiva utilização.

É isto que resulta, aliás bem claramente, do parecer técnico junto aos autos pela própria recorrente.

Aí se indica até o tempo normal de vida útil dos catalisadores em função do respectivo desgaste e a consequente neces-

sidade de substituição (cfr. a transcrição do dito parecer na alínea f) supra da matéria de facto).

Pouco importa que, em técnica de catalisadores, sejam estes qualificados como *bens de equipamento*, nele implícita.

O que se torna decisivo, para resolver a espécie presente, é que a aquisição de novos catalisadores, para os fins prosseguidos pela Lei n.º 3/72 e pelo Dec.-Lei n.º 74/74, não constitui, nem de longe nem de perto, operação susceptível de se qualificar como integrante da criação de unidade industrial, ou da respectiva ampliação, reorganização ou reconversão (cfr. citadas noções legais no n.º 2 da base XXV da Lei n.º 3/72).

Tanto basta para concluir, como se conclui, que o já detectado acto de deferimento tácito, formado ao abrigo do n.º 3 do art. 28.º do Dec.-Lei n.º 74/74, é ilegal por violação do disposto nas citadas Bases da Lei n.º 3/72 (V. n.º 1 b), e IX K) com referência às definições da base XXV).

V. Importa aditar que também nenhum óbice se verifica pela circunstância de o autor da revogação do deferimento tácito agir no uso de competência delegada.

Em princípio, o delegado não pode revogar os actos do delegante.

Impõe-se atentar em que, no caso específico em análise, «não é posta em cheque a posição do delegante, pois este não se pronuncia expressamente sobre o caso. Além disso, parece que essa competência revogatória tem claro fundamento no normal exercício dos poderes delegados e está nele implícita». (Cfr. *A Revogação Implícita de Actos Tácitos Positivos*, págs. 55 a 57, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 294, por Osvaldo Gomes).

Daí também que não possa pôr-se em dúvida a definitividade do acto revogatório, implícito, contenciosamente impugnado.

Improcedem assim as conclusões da alegação em que se pretende que o acto revogatório invocasse expressamente a ilegalidade do acto tácito revogado.

Semelhante critério afasta, sem o mínimo fundamento, a

figura da revogação implícita, aceite pela doutrina e pela jurisprudência.

VI. Sobre espécies idênticas e no mesmo sentido, podem citar-se, entre outros, os acórdãos de 16/6/83 — recurso n.º 17 218 — 22/6/83 — recurso n.º 15-786 (Pleno) — de 7/7/83 — recurso n.º 17 226 — 14/7/83 — recurso 17 740) — e de 19/1/84 — recurso 15 135.

VII. Pelos fundamentos expostos, nega-se provimento ao presente recurso contencioso.

Custas pela recorrente, fixando-se o imposto de justiça e a procuradoria, respectivamente, em quinze mil escudos e oito mil escudos.

Lisboa, 12 de Abril de 1984.

Manuel Gonçalves Pereira — Rui da Fonseca Garcia Pestana — Feliciano Tomás de Resende. Fui presente, *António Fernando Samagaio.*