

O Fundo Garantia de Alimentos Devidos a Menores e o processo de Execução Fiscal – Algumas questões práticas

Nuno Carvalho, Juiz de Direito - Tribunal Administrativo e Fiscal (área tributária)

Joana Polónia-Gomes, Juíza de Direito - Tribunal Administrativo e Fiscal (área administrativa). Mestre em Direito Tributário

Resumo: O Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM), criado pela Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, tem como objetivo “permitir que, fixada a obrigação alimentar por decisão judicial, em caso de incumprimento e verificados os demais pressupostos legais, seja fixado judicialmente um quantitativo a pagar pelo Fundo, enquanto se verificarem as circunstâncias que determinaram a decisão e até que cesse a obrigação do devedor de alimentos”.

Feitos os pagamentos, “o Fundo fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso”, podendo, inclusivamente, “aciona[r] o sistema de cobrança coerciva das dívidas à segurança social”, o que se traduz na instauração de um processo de execução fiscal (PEF).

Sucedem, no entanto, que só muito recentemente começaram a ser instaurados processos de execução fiscal desta natureza. Assim, só agora é que começam a ser colocadas, nos tribunais tributários, questões relacionadas com o FGADM.

Foi, pois, com arrimo nestas coordenadas que os autores elaboraram o presente texto, onde abordam e problematizam as duas questões mais frequentemente suscitadas no âmbito desta tipologia de processo de execução fiscal (a prescrição da dívida e a sua legalidade), com o propósito de suscitar a reflexão da comunidade jurídica quanto a estas problemáticas.

Palavras-chave: fundo de garantia; alimentos; menores; prescrição; execução fiscal; direito de regresso; sub-rogação.

Índice:

1. Introdução. 2. Breve descrição do regime do FGADM. 3. A prescrição. 3.1. O prazo aplicável. 3.2. O termo inicial e as causas de suspensão e de interrupção. 4. A legalidade da dívida. 5. Em conclusão.

1. Introdução

O Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) foi criado pela Lei n.º 75/98, de 19 de novembro¹, tendo como objetivo “permitir que, fixada a obrigação alimentar por decisão judicial, em caso de incumprimento e verificados os demais pressupostos legais, seja fixado judicialmente um quantitativo a pagar pelo Fundo, enquanto se verificarem as circunstâncias que determinaram a decisão e até que cesse a obrigação do devedor de alimentos”².

A “garantia de alimentos devidos a menores prevista na Lei n.º 75/98, de 19 de novembro” veio a ser regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, estabelecendo-se, no artigo 2.º deste diploma, que o FGADM seria “constituído, no âmbito do ministério responsável pela área da solidariedade e da segurança social [e] gerido em conta especial pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS, I.P.)” (n.º 1), a quem incumbe, “na qualidade de gestor do Fundo [e] por ordem do tribunal competente” (n.º 3), efetuar “o pagamento das prestações de alimentos atribuídas a menores residentes em território nacional, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro” (n.º 2).

¹. Cf. o artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 75/98: “É constituído o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, adiante designado por Fundo, cuja inserção orgânica será definida por diploma regulamentar do Governo”.

². PALHINHA, Liliana e LAVOURAS, Matilde, «Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores – Crítica de Jurisprudência», *Revista do Ministério Público*, n.º 102, abril-junho 2005, p. 145.

Segundo o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 164/99, “o IGFSS, I.P., após o pagamento da primeira prestação a cargo do Fundo, notifica o devedor para, no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da notificação, efetuar o reembolso”, sob pena de ser “aciona[do] o sistema de cobrança coerciva das dívidas à segurança social, mediante a emissão da certidão de dívida respetiva”.

Ora, o “sistema de cobrança coerciva das dívidas à segurança social” encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 42/2001, diploma que “cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários” (n.º 1), sendo que “o processo de execução de dívidas à segurança social aplica-se igualmente às situações de incumprimento relativas à obrigação de reposição de prestações de qualquer natureza pagas por fundos cujo funcionamento ou gestão, estratégica ou operacional, tenham sido legalmente entregues a instituições do sistema de segurança social” (artigo 2.º, n.º 3).

O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 42/2001 estatui que “compete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal”.

“Ao processo de execução das dívidas à segurança social aplica-se, em tudo o que não estiver regulado” no Decreto-Lei n.º 42/2001, “a legislação específica da segurança social, a Lei Geral Tributária e o Código de Procedimento e de Processo Tributário” (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 42/2001).

O “processo de execução das dívidas à segurança social” segue, portanto, no essencial, as regras do processo de execução fiscal (PEF), tal como este se mostra regulamentado no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

Do exposto resulta que, sendo instaurado pelo IGFSS um PEF para cobrança de quantias pagas pelo FGADM, os tribunais competentes para apreciar a oposição a esse PEF serão os tribunais tributários.

Sucedem, no entanto, que só muito recentemente começaram a ser instaurados este tipo de PEF³, motivo pelo qual só agora se começam a colocar nos tribunais tributários questões relacionadas com o FGADM.

É este o contexto que motiva o presente texto, o qual não tem qualquer pretensão de definitividade, tratando-se apenas de algumas reflexões motivadas pelas concretas questões que se têm vindo a colocar perante os tribunais administrativos e fiscais (TAF), nomeadamente questões relacionadas com a prescrição e com a legalidade da dívida.

O presente texto, pretende, pois, de forma despretensiosa, chamar a atenção para estas questões, lançar algumas pistas para debate e suscitar a reflexão da comunidade jurídica sobre o tema.

A finalizar esta introdução importa apenas esclarecer que o regime de cobrança supra referido é também aplicável às “prestações pagas indevidamente”, as quais são “objeto de restituição por parte de quem as tenha recebido” sob pena de “o IGFSS, I.P., emit[ir] certidão de dívida para efeitos de cobrança coerciva em processo executivo de dívidas à segurança social” (artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 164/99), matéria que, no entanto, deixaremos de fora do âmbito deste texto.

2. Breve descrição do regime do FGADM

Feito um enquadramento mais generalista dos normativos que regulam o FGADM, importa, agora, atender a algumas especificidades que emergem do seu regime legal.

Qualquer consideração feita acerca do funcionamento do FGADM deve ter por respaldo o intuito da sua criação. Mais do que isso, diríamos que a cabal interpretação das disposições legais que enformam o regime atinente ao FGADM terá de ancorar-se, mais não seja axiologicamente, nas finalidades de interesse público que presidiram à sua instituição no ordenamento jurídico português.

Obviamente que, para efeitos do presente escrito, importará apenas atender a aspetos que se relacionem com a (ou *influem* na) dinâmica do processo de execução fiscal. Não deixa, porém, de ser relevante dar a conhecer o enquadramento principiológico e

³. Daquilo que nos é possível perceber, o IGFSS terá iniciado a instauração deste tipo de PEF apenas no ano de 2023.

finalístico desta intervenção prestacional pública, de natureza *substitutiva*.

Pois bem.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, enuncia, de forma sintetizada, as finalidades inerentes à criação desta garantia de alimentos a menores, indissociável do direito das crianças à proteção, como função da sociedade e do Estado, tendo em vista o seu desenvolvimento integral⁴.

Esta incumbência protetiva do Estado, constitucionalmente consagrada, veio a refletir-se na legislação ordinária, também como uma materialização do direito à vida, sob a forma do direito a alimentos, enquanto garantia de acesso, pela criança, a condições de subsistência mínimas e ao desenvolvimento da sua personalidade, nas várias dimensões que este abrange.

No preâmbulo do referido diploma, pode ler-se que “este direito [a alimentos] traduz-se no acesso a condições de subsistência mínimas, o que, em especial no caso das crianças, não pode deixar de comportar a faculdade de requerer à sociedade e, em última instância, ao próprio Estado as prestações existenciais que proporcionem as condições essenciais ao seu desenvolvimento e a uma vida digna”.

É com este enquadramento, pois, que surge o FGADM, a quem caberá, conforme já se adiantou, “assegurar o pagamento das prestações de alimentos em caso de incumprimento da obrigação pelo respetivo devedor, através dos centros regionais de segurança social da área de residência do alimentado, após ordem do tribunal competente, e subsequente comunicação da entidade gestora” (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 164/99).

Na senda do que vem sendo assinalado pela jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), o FGADM não constitui um mecanismo universal de assistência a menores, estando a sua intervenção circunscrita a situações de *carência específica*, a saber, e no fundamental, aos casos em que se verifique a falta de pagamento de pensões de alimentos,

⁴. Em concreto, atenda-se ao consagrado no n.º 1 do artigo 69.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), relativamente ao direito das crianças “à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições”.

por parte dos progenitores que a tal estejam obrigados^{5,6}.

Efetivamente, de acordo com o artigo 45.º, n.º 1 do Regime Geral do Processo Tutelar Cível (RGPTC)⁷, a fixação dos alimentos devidos a criança, ou a alteração dos anteriormente fixados, podem ser requeridos pelo seu representante legal, o Ministério Público, a pessoa à guarda de quem aquela se encontre, ou o diretor da instituição de acolhimento a quem tenha sido confiada.

Sendo fixada prestação de alimentos, e a pessoa judicialmente obrigada a providenciar pelo pagamento dessa prestação não prover à sua satisfação nos 10 dias seguintes ao vencimento, devem observar-se os meios elencados no n.º 1 do artigo 48.º do RGPTC, a saber:

a) Se for trabalhador em funções públicas, são-lhe deduzidas as respetivas quantias no vencimento, sob requisição do tribunal dirigida à entidade empregadora pública;

b) Se for empregado ou assalariado, são-lhe deduzidas no ordenado ou salário, sendo para o efeito notificada a respetiva entidade patronal, que fica na situação de fiel depositário;

c) Se for pessoa que receba rendas, pensões, subsídios, comissões, percentagens, emolumentos, gratificações, participações ou rendimentos semelhantes, a dedução é feita nessas prestações quando tiverem de ser pagas ou creditadas, fazendo-se para tal as requisições ou notificações necessárias e ficando os notificados na situação de fiéis depositários.

Em alternativa, pode o alimentado, na pessoa que legalmente esteja incumbida da sua representação, lançar mão da execução especial por alimentos, regulada nos artigos 933.º e seguintes do Código de Processo Civil (CPC).

Esgotados os meios previstos nas disposições legais atrás enunciadas, sem que a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos a menor residente em território nacional satisfaça as quantias em dívida (por incumprimento ou por impossibilidade da sua satisfação), e verificando-se que o alimentado “não tenha rendimento líquido superior ao

⁵. Veja-se o acórdão do STJ de 13-11-2014, proc. n.º 415/12.1TBVV-A.EI.SI.

⁶. Toda a jurisprudência citada pode ser consultada em www.dgsi.pt, a menos que seja feita indicação distinta.

⁷. Aprovado pela Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 24/2017, de 24 de Maio.

valor do indexante dos apoios sociais (IAS) nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre”⁸, é ao Estado que cabe assegurar as prestações previstas na Lei n.º 75/98 até ao início do efetivo cumprimento da obrigação.

A determinação do montante de tais prestações cabe ao Tribunal de Família e Menores⁹ que, para tanto, atenderá à “capacidade económica do agregado familiar, ao montante da prestação de alimentos fixada e às necessidades específicas do menor”, e aos limiares (quantitativos) máximos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, em articulação com o artigo 4.º-A, todos da Lei n.º 75/98¹⁰.

A competência para requerer, perante o tribunal de família e menores, a fixação do montante que o Estado, em substituição do devedor, deve prestar, cabe ao Ministério Público ou àqueles a quem a prestação de alimentos deveria ser entregue, pretensão que há de correr termos nos *autos de incumprimento*.

Tratar-se-á, em concreto, de um incidente de incumprimento, a ser desencadeado, ou no processo especial de cobrança coerciva de alimentos, previsto no artigo 48.º do RGPTC, ou na execução especial por alimentos, regulada nos artigos 933.º e seguintes do CPC, consoante o meio de que se tenha lançado inicialmente mão¹¹.

Aqui volvidos, desencadeado o referido incidente, caberá ao tribunal de família e menores julgar verificado (ou não verificado) o incumprimento por parte da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos ao menor, determinando a medida desse incumprimento, mas também fixar a prestação de alimentos que ficará a cargo do FGADM.

A decisão jurisdicional que fixe a prestação de alimentos a pagar pelo Fundo deve,

⁸. É necessária a leitura articulada do artigo 1.º da Lei n.º 75/98 com o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 164/99.

⁹. Cf. os artigos 2.º da Lei n.º 75/98 e 123.º, n.º 1, als. d) e e), da Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

¹⁰. Cujas leituras terá de ser, naturalmente, articuladas com o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 164/99.

¹¹. Relativamente à utilização destes meios de cobrança coerciva de alimentos, tem sido entendimento, senão unânime, pelo menos maioritário da jurisprudência dos Tribunais da jurisdição comum, e da doutrina, que caberá ao credor optar pelo meio que se lhe afigure mais conveniente (na jurisprudência vejam-se, entre outras, as decisões prolatadas pelo Tribunal da Relação de Coimbra [TRC] de 08-03-2022, no proc. n.º 454/14.8T2OBR.C1, e do Tribunal da Relação de Lisboa [TRL] de 09-03-2021, no proc. n.º 60/11.9TBCSC-E.L1-7, e de 13-07-2023, no proc. n.º 6804/18.0T8FNC-E.L1-7). Por pertinente, atenda-se, também, à anotação ao artigo 3.º do RGPTC, inserta na obra coordenada por DIAS, Cristina, BARROS, João Nuno e CRUZ, Rossana Martingo, *Regime Geral do Processo Tutelar Cível Anotado*, Almedina, 2021, pp. 51 a 53.

depois, ser notificada ao Ministério Público, ao representante legal do menor ou à pessoa a cuja guarda este se encontre, e ao IGFSS, I.P.¹².

Tal prestação passa a ser devida a partir do 1.º dia do mês seguinte ao da decisão do tribunal de família e menores, altura em que o IGFSS, I.P. deve iniciar o pagamento das prestações por conta do FGADM, excluindo-se, dos montantes a pagar, as prestações que se hajam vencido (decorrentes do incumprimento da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos) até à data da referida decisão jurisdicional¹³.

Em todo o caso, diante o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 75/98, o FGADM “fica sub-rogado em todos os direitos dos menores a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso”.

Em face do teor do sobredito normativo, a jurisprudência dos tribunais superiores da jurisdição comum dividiu-se, durante um considerável período de tempo, em duas correntes: uma que considerava que a prestação a cargo do Fundo tinha a natureza de *mera* garantia de cumprimento, não podendo ser entendida como uma prestação social autónoma relativamente à obrigação *originária* existente sobre a pessoa obrigada ao pagamento dos alimentos; e uma segunda que defendia que a prestação suportada pelo FGADM constituía uma obrigação própria e autónoma, e não meramente substitutiva da *obrigação alheia*¹⁴.

Subjacente à primeira das teses referidas, estava a ideia de que o FGADM não tinha sido configurado como um mecanismo universal de assistência a menores, tendo, antes, a sua atuação circunscrita às situações de falta de pagamento das pensões de alimentos pelo progenitor a tal obrigado.

O entendimento propugnado pela segunda corrente caracterizava, por seu turno, a

¹². Cf. o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 164/99. De notar, ainda, que, por força do disposto no n.º 5 do artigo 3.º da Lei n.º 75/98, também o IGFSS, I.P. poderá interpor recurso da decisão que fixe o montante da prestação de alimentos a pagar pelo FGADM.

¹³. É o que resulta da leitura conjugada dos n.s 4 e 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 164/99.

¹⁴. Seguindo um entendimento compatível com a primeira tese, *vide* os acórdãos do STJ de 29-05-2014, proc. n.º 257/06.3TBORQ-B.E1.S1, do Tribunal da Relação do Porto [TRP] de 18-02-2014, proc. n.º 2247/05.4TBPRD-A.P1, e de 09-10-2014, proc. n.º 1234/12.0TMPRT-A.P1, mas também o aresto do TRL de 19-06-2014, proc. n.º 1398/09.0TBCLD-B.L1-6. Aderindo à segunda das teses, vejam-se os acórdãos do STJ de 04-06-2009, proc. n.º 91/03.2TQPDL.S1, de 17-06-2014, proc. n.º 252/08.8TBSRP-B-A.E1.S1, de 28-10-2014, proc. n.º 621/07.0TBVLC-C.P1.S1.S1.

intervenção *prestacional* do Fundo como uma verdadeira *prestação social autónoma* relativamente à obrigação de alimentos do devedor originário e, dentro dessa linha argumentativa, considerava que a prestação suportada pelo FGADM podia ser fixada em montante superior ao anteriormente determinado à pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos.

A questão acabou por ser resolvida pelo legislador, com a entrada em vigor da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aditou o artigo 4.º-A à Lei n.º 75/98, nos termos do qual o montante da prestação de alimentos a cargo do FGADM não pode exceder o montante da pensão de alimentos estabelecida no acordo ou na decisão judicial de regulação do exercício das responsabilidades parentais ou de fixação de alimentos¹⁵.

Tomada esta opção legislativa, há maior segurança no enquadramento da prestação financeira a cargo do FGADM como um mecanismo de *substituição* do devedor originário, posto que antecipa, em sua vez, e diante a situação de incumprimento verificada, o pagamento ao alimentado da prestação de alimentos a que aquele se encontra obrigado, tendo, no entanto, o *poder-dever* de exigir, daquele, a restituição das quantias que, no seu lugar, tenha pago (ou *antecipado*).

Trata-se, esta, de uma garantia estadual criada em benefício do alimentado, com vista à salvaguarda da sua subsistência e do livre desenvolvimento da sua personalidade, e não de uma prestação social autónoma.

De resto, a solução ulteriormente consagrada no citado artigo 4.º-A da Lei n.º 75/98 é a que melhor se harmoniza com a disposição normativa ínsita no já referido artigo 6.º, n.º 3, do mesmo diploma que, como referimos, prevê que o FGADM fique sub-rogado em todos os direitos dos menores a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do correspondente reembolso.

É certo que, do regime da sub-rogação regulado no Código Civil (CC), decorre que “o sub-rogado adquire, na medida da satisfação dada ao direito do credor, os poderes que a

¹⁵. Note-se que o STJ já tinha, por acórdão de 19-03-2015, proferido no proc. n.º 252/08.8TBSRP-B-A.E1.S1-A, uniformizado jurisprudência nos seguintes termos: “Nos termos do disposto no artigo 2º da Lei n. 75/98, de 19 de novembro, e no artigo 3º nº 3 do DL n.º 164/99, de 13 de maio, a prestação a suportar pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores não pode ser fixada em montante superior ao da prestação de alimentos a que está vinculado o devedor originário”.

este competiam”¹⁶. Afigura-se, no entanto, que, por via do citado artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 75/98¹⁷, o legislador limitou a sub-rogação do FGADM aos direitos do alimentado que tenham em vista a garantia do crédito (no caso do Fundo, sob a forma de reembolso).

Por outro lado, o legislador instituiu mecanismos próprios para o Fundo *garantir* o cumprimento da obrigação em que ficou sub-rogado, não dispondo dos mesmos meios (judiciais ou extrajudiciais) que o alimentado dispunha se se mantivesse, materialmente, na posição de credor da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos.

De facto, o Decreto-Lei n.º 164/99 prevê dois mecanismos (um de natureza voluntária e outro de natureza coerciva) tendentes à garantia do crédito, a utilizar pelo FGADM.

O primeiro traduz-se na notificação ao devedor de uma nota de reposição das prestações de alimentos suportadas pelo Fundo, na vez daquele. Neste caso, a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos disporá do prazo máximo de 30 dias úteis a contar da notificação daquele documento para efetuar a restituição dessas quantias.

O segundo surgirá já num cenário *patológico* de incumprimento da obrigação de restituição que impende sobre a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos¹⁸. Neste particular, não falamos de um incumprimento do devedor face ao alimentado, mas diante do próprio Fundo, enquanto sub-rogado.

Findo o prazo de 30 dias úteis, atrás aludido, sem que o reembolso tenha sido efetuado, o IGFSS, I.P. fica instituído no *poder-dever* de emitir a correspondente certidão de dívida, seguindo-se a cobrança coerciva do valor não reembolsado, por via da instauração de um PEF¹⁹.

3. A prescrição

3.1. O prazo aplicável

Feita esta descrição do regime legal do FGADM, importa agora entrar na análise das concretas questões que têm sido colocadas à apreciação dos TAF no âmbito das execuções fiscais instauradas ao abrigo do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 164/99.

¹⁶. Cf. o artigo 593.º, n.º 1, do CC.

¹⁷. Cf. também neste sentido o artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 164/99.

¹⁸. Cf. o artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 164/99.

¹⁹. Assim, o artigo 5.º, n.º 3 da Lei n.º 164/99.

Um dos fundamentos de oposição mais frequentemente invocados pelos executados no âmbito destas execuções é a “prescrição da dívida exequenda”²⁰.

Ora, para que se possa apreciar da prescrição da dívida torna-se necessário, como está bom de ver, definir previamente o regime legal aplicável, mormente o prazo de prescrição.

É frequente a invocação, por parte dos executados, do regime da Lei Geral Tributária (LGT)²¹ ou do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS)²², regimes que, no entanto, nos parecem *manifestamente* inaplicáveis a este tipo de dívida.

Joaquim Freitas da Rocha define *tributo* como “toda a *prestação coativa com finalidades financeiras*”. O autor densifica estes dois elementos do seguinte modo: “A coatividade da prestação, neste domínio, deve revelar-se a um duplo nível: (i) coatividade quanto à origem e (ii) coatividade quanto à conformação do conteúdo. No que diz respeito à sua origem, o tributo será sempre fixado por ato normativo, o que, nesta matéria e em face dos dados do ordenamento jurídico-constitucional português, significará uma lei, um decreto-lei – autorizado ou simples (concorrente), consoante os casos – ou um regulamento. Assim sendo, deve ser absolutamente irrelevante qualquer manifestação de vontade privada com eficácia constitutiva neste domínio, pelo que serão contrários ao ordenamento jurídico todos os supostos “tributos” criados por entidades privadas (empresas privadas prestadoras de serviços, igrejas, entidades patronais, senhorios, etc.). Mas não apenas quanto à origem as manifestações de vontade privada serão irrelevantes. Também o serão quanto à fixação do conteúdo, pois este também deverá ser imperativamente fixado por ato normativo. (...) Em segundo lugar, como dissemos, o tributo há de ser estabelecido para *prossequir finalidades financeiras*. Tal significa que os tributos devem ser exigidos com vista à produção de bens públicos e semipúblicos, destinados a satisfazer necessidades de carácter tendencialmente coletivo e público (diplomacia, defesa, segurança, iluminação pública, saúde, educação, ordenação do trânsito, ordenação de determinado sector da atividade económica, etc.). Desta forma,

²⁰. Cf. o artigo 204.º, n.º 1, al. d), do CPPT.

²¹. Cf. os artigos 48.º e 49.º da LGT.

²². Cf. os artigos 187.º e 189.º, n.º 2, do CRCSPSS.

ultrapassam o âmbito financeiro e jurídico dos tributos todas as receitas públicas coativas que não prossigam tais finalidades, como será o caso de prestações devidas a favor de entidades públicas com finalidades ressarcitórias (indenizações), sancionatórias (multas, coimas) ou outras”²³.

À luz desta definição, que igualmente subscrevemos, também as contribuições para a Segurança Social constituem tributos, entendimento que é consensual na doutrina e na jurisprudência.

Assim, para que algum destes regimes se aplicasse às dívidas subjacentes às execuções instauradas pelo IGFSS ao abrigo do disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 164/99, era necessário qualificar tais quantias como *tributos*.

Essa qualificação deve ser afastada desde logo porque as quantias em causa não têm *finalidade financeira*, mas essencialmente *ressarcitória*, pois aquilo que está em causa é ressarcir (ou *reembolsar*, segundo a terminologia utilizada na Lei n.º 75/98 e no Decreto-Lei n.º 164/99) o FGADM das quantias que este despendeu em substituição da pessoa obrigada a prestar alimentos.

Temos, por isso, que a aplicação dos regimes da LGT e do CRCSPSS será de afastar porque a dívida exequenda não tem natureza tributária e a circunstância de ser cobrada através de um PEF não tem a virtualidade de a *transmutar* em dívida tributária.

Por outro lado, atendendo ao regime do FGADM que supra descrevemos em traços gerais, especialmente ao regime de sub-rogação legal, parece-nos igualmente que se deverá afastar o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)²⁴, o Regime da Responsabilidade Emergente do Pagamento Indevido de Prestações de Segurança Social²⁵ e o regime da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)²⁶.

O primeiro destes regimes estabelece, no seu artigo 40.º, n.º 1, o seguinte: “A obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos cinco anos após o seu recebimento”.

²³. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 7ª ed., Almedina, 2019, pp. 12 a 14.

²⁴. Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

²⁵. Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril.

²⁶. Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Como muito pertinentemente se observa no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 06-10-2021, proc. n.º 0272/13.0BESNT, “[d]a letra da lei resulta, desde logo, que as quantias a repor, terão de ser quantias que foram *«recebidas»*, ou seja, que foram entregues ao sujeito a quem a reposição é pedida, quer por mero ato jurídico de pagamento, quer por ato administrativo definidor de qualquer relação jurídica obrigacional com a pessoa a quem o pagamento indevidamente foi dirigido” (sublinhado nosso).

Ora, as quantias em causa nas execuções instauradas pelo IGFSS ao abrigo do disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 164/99 *não* são quantias que tenham sido previamente entregues à pessoa (o devedor de alimentos inadimplente) contra quem a execução foi movida, o que, do nosso ponto de vista, basta para afastar este regime.

No que diz respeito à LBSS, o artigo 60.º deste diploma apresenta a seguinte redação:

Artigo 60.º

Restituição e cobrança coerciva das contribuições ou prestações

1 - As quotizações e as contribuições não pagas, bem como outros montantes devidos, são objeto de cobrança coerciva nos termos legais.

2 - As prestações pagas aos beneficiários que a elas não tinham direito devem ser restituídas nos termos previstos na lei.

3 - A obrigação do pagamento das quotizações e das contribuições prescreve no prazo de cinco anos a contar da data em que aquela obrigação deveria ter sido cumprida.

4 - A prescrição interrompe-se por qualquer diligência administrativa, realizada com conhecimento do responsável pelo pagamento, conducente à liquidação ou à cobrança da dívida.

No que diz respeito à interpretação a dar a estas normas permitimo-nos convocar, novamente, a jurisprudência do STA, mais concretamente o acórdão de 15-06-2023, proc. n.º 0786/15.8BECBR, de cuja fundamentação se destaca o seguinte trecho (negrito no original): “basta uma simples leitura desta norma, para se perceber de imediato que no n.º 3, onde o legislador anteviu o regime da prescrição, apenas se englobaram as quotizações e as contribuições, ficando de fora **«outros montantes devidos»**, previstos no n.º 1. Tal redação, apenas pode significar que aos **«outros montantes devidos»**, de

natureza diferente, não é aplicável o regime da prescrição, como previsto no nº 4 do artigo 6º da Lei de Bases da Segurança Social, pois se outra intenção aqui estivesse subjacente, bastaria que o legislador o tivesse indicado expressamente como fez no nº 1 da norma, o que não sucedeu”.

Assim, também este regime de prescrição é de afastar, porque o mesmo apenas se aplica às quotizações e contribuições.

O mesmo se diga a propósito do Regime da Responsabilidade Emergente do Pagamento Indevido de Prestações de Segurança Social, regulado pelo Decreto-Lei n.º 133/88.

Nos termos do artigo 2.º deste diploma, consideram-se prestações indevidas as que tenham sido concedidas sem observância das disposições legais em vigor, nomeadamente quando não tenham sido observadas as condições legais de atribuição, quando tenham sido atribuídas em montante superior ao legalmente devido, quando tenham continuado a ser atribuídas após deixarem de se verificar as condições de atribuição ou ter cessado o período de concessão ou ainda aquelas que, apesar de corretamente concedidas, tenham sido recebidas por terceiro.

Ora, não é isto que está em causa nas execuções instauradas nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 164/99 já que as dívidas subjacentes à instauração deste tipo de PEF dizem respeito ao *reembolso* das quantias pagas pelo FGADM em substituição da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos e em cumprimento de decisões judiciais, como supra se descreveu.

Afastada a aplicação dos regimes de prescrição das dívidas tributárias e de outras dívidas de natureza administrativa resta-nos o regime do CC.

Este regime será o aplicável não só por exclusão dos demais a que aludimos, mas sobretudo por força da expressa opção legislativa de submeter os pagamentos efetuados pelo FGADM ao regime da sub-rogação.

Como se sabe, a sub-rogação não implica uma alteração da natureza da obrigação, mas apenas da pessoa do credor. Antunes Varela afirma, a propósito, o seguinte: “A sub-rogação pode assim definir-se, segundo um critério puramente descritivo, como a *substituição do credor, na titularidade do direito a uma prestação fungível, pelo terceiro que*

cumpra em lugar do devedor ou que faculta a este os meios necessários ao cumprimento. Trata-se de um fenómeno de transferência de créditos, que a lei regula no capítulo da «transmissão de créditos e de dívidas», mas cujo fulcro reside no *cumprimento*, ao passo que a *cessão* tem a sua base jurídica no contrato celebrado entre o transmitente e o adquirente do crédito. (...) O principal efeito da sub-rogação é a transmissão do crédito, que pertencia ao credor satisfeito, para o terceiro (sub-rogado) que cumpriu em lugar do devedor ou à custa de quem a obrigação foi cumprida. Como a aquisição do sub-rogado se funda substancialmente no ato de cumprimento, só lhe será lícito, porém, exigir do devedor uma prestação igual ou equivalente àquela com que tiver sido satisfeito o interesse do credor”²⁷.

Se por via da sub-rogação (legal) o sub-rogado – *in casu*, o FGADM – adquire os poderes que competiam ao credor²⁸ – os menores –, então tudo se passa como se o exequente fosse o próprio menor credor de alimentos e, assim sendo, o regime de prescrição a aplicar a este tipo de execuções há de ser o regime de que o próprio menor se poderia valer.

O direito a alimentos não pode ser renunciado ou cedido, mas pode renunciar-se às prestações vencidas²⁹. Assim, o direito às prestações alimentícias vencidas é um direito disponível e está, por esse motivo, sujeito a prescrição³⁰, mais concretamente à prescrição de cinco anos estabelecida no artigo 310.º, al. f), do CC.

Em suma, entendemos que o prazo de prescrição aplicável a estas dívidas é o prazo de cinco anos previsto no CC para as pensões alimentícias vencidas.

3.2. O termo inicial e as causas de suspensão e de interrupção

Encontrado o prazo de prescrição, vejamos agora o seu *dies ad quo* e as causas de suspensão e de interrupção

O IGFSS tem invocado em seu favor, ancorando-se no regime de sub-rogação, as

²⁷. *Das obrigações em geral*, Vol. II, 7ª ed., Almedina, pp. 335 a 336 e 348.

²⁸. Cf. o n.º 1 do artigo 593.º do CC: “O sub-rogado adquire, na medida da satisfação dada ao direito do credor, os poderes que a este competiam”.

²⁹. Cf. o artigo 2008.º, n.º 1, do CC.

³⁰. Cf. o artigo 298.º, n.º 1, do CC.

normas dos artigos 318.º, al. b)³¹ e 320.º, n.º 1³², ambos do CC.

Entendemos, no entanto, que nenhuma destas normas se pode aplicar às execuções em análise.

O artigoº 594º do CC dispõe que “é aplicável à sub-rogação, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 582.º a 584.º”.

O artigoº 582º, n.º 1, do CC estatui, por sua vez, que “na falta de convenção em contrário, a cessão do crédito importa a transmissão, para o cessionário, das garantias e outros acessórios do direito transmitido, que não sejam inseparáveis da pessoa do cedente”.

Pires de Lima e Antunes Varela esclarecem, em anotação a este n.º 1 do artigo 582.º do CC, o seguinte: “Como se diz no n.º 1, a transmissão não se verifica quanto a acessórios inseparáveis da pessoa do cedente. É o caso, por exemplo, *do benefício da suspensão da prescrição em consequência da menoridade. Esse benefício não se transmite com a cessão do crédito a um maior*”³³ (o itálico é nosso).

Esta solução é, aliás, consentânea com a razão de ser do regime dos artigos 318.º e 320.º do CC e com a norma do artigo 306.º, n.º 1, do CC³⁴.

No que se refere à *razão de ser* do regime dos artigos 318.º e 320.º do CC permitimo-nos convocar, novamente, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, mais concretamente o acórdão do TRP de 11-02-2021, proc. n.º 3429/18.4T8STS-J.P1 (os sublinhados são nossos):

“[O] prazo de prescrição começaria normalmente a contar-se, segundo a regra constante do n.º 1 do artigo 306º do CC, a partir do momento em que o direito possa ser exigido. Consagrou-se assim a este respeito um sistema objetivo, em que o prazo prescricional começa a correr independentemente do conhecimento que o titular do

³¹. “A prescrição não começa nem corre entre quem exerça o poder paternal e as pessoas a ele sujeitas, entre o tutor e o tutelado ou entre o curador e o curatelado”.

³². “A prescrição não começa nem corre contra menores enquanto não tiverem quem os represente ou administre seus bens, salvo se respeitar a atos para os quais o menor tenha capacidade; e, ainda que o menor tenha representante legal ou quem administre os seus bens, a prescrição contra ele não se completa sem ter decorrido um ano a partir do termo da incapacidade”.

³³. *Código Civil Anotado*, vol. I, 4ª ed. rev. e act., Coimbra Editora, p. 599.

³⁴. “O prazo da prescrição começa a correr quando o direito puder ser exercido; se, porém, o beneficiário da prescrição só estiver obrigado a cumprir decorrido certo tempo sobre a interpelação, só findo esse tempo se inicia o prazo da prescrição”.

direito tenha da possibilidade de o exercer. Este sistema e as injustiças que o mesmo necessariamente poderia implicar, são amenizados através de regras de suspensão da prescrição, tais como as que constam dos artigos 318º a 322º, do C. Civil.

Nestes normativos o legislador previu um conjunto de situações em relação às quais, por considerar certa forma justificada a inércia do titular do direito, prevê a suspensão do prazo de prescrição fixado, obstando dessa forma ao início normal do prazo prescricional.
(...)

Na situação prevista na alínea b) dos artigo 318º do CC estamos perante uma causa bilateral de suspensão através da qual se procura proteger as relações familiares entre quem exerce o poder paternal e as pessoas a ele sujeitos do clima de conflituosidade que resultaria se este último tivesse que exercer o direito que lhe assista em relação ao primeiro. Porque só se refere apenas a quem exerce o poder paternal, esta previsão legal nunca teria – ao contrário do que começou por entender-se – aplicabilidade à situação em apreço, uma vez que o requerido, ora recorrente, não exercia o poder paternal.

Já situação prevista no nº 1 do artigo 320º do mesmo diploma (...) contempla uma causa unilateral de suspensão, que tem subjacente a necessidade de proteger os menores ou maiores acompanhados (...) das consequências que para si resultariam de, por não terem quem os represente, ou por inércia ou negligência do seu representante legal, o direito que lhes assiste não for atempadamente exercido. (...)

Argumenta o recorrente que apesar de o direito que invoca ser assim o mesmo direito de que beneficiava a sua filha, e não um crédito novo, não se poderá conceber que o prazo de prescrição seja o aplicável ao primitivo credor, pois que, não é essa a ratio da suspensão da prescrição a favor da menor prevista na 2ª parte do nº1 do artigo 320º do C.C.

E efetivamente assim é, já que como vimos, a razão de ser da suspensão do prazo prescricional prevista no nº 1 do artigo 320º do CC, e mais concretamente na segunda parte desse preceito, prende-se com a menoridade do titular de alimentos, e do especial tratamento que em função disso o legislador entendeu dever prever em termos do exercício desse direito no que concerne ao prazo prescricional. Esta razão de ser não se verifica em relação ao progenitor com quem o menor vivia, já que em relação àquele nenhuns constrangimentos se verificavam que o impedissem de exercer em tempo útil o

direito a exigir o cumprimento das prestações alimentares vencidas, seja durante a menoridade do titular dos alimentos, seja depois de este ter atingido a maioridade.

Se a *razão de ser* do regime dos artigos 318.º e 320.º do CC consiste em “proteger as relações familiares entre quem exerce o poder paternal e as pessoas a ele sujeitos do clima de conflituosidade” e em “proteger os menores das consequências que para si resultariam de, por não terem quem os represente, ou por inércia ou negligência do seu representante legal, o direito que lhes assiste não for atempadamente exercido”, então essa razão de ser já não vale quando o credor é o IGFSS.

Se assim é, então o prazo de prescrição começará a correr de acordo com a regra geral do artigo 306.º, n.º 1, do CC, ou seja, a partir do momento em que o direito puder ser exercido.

Ora, estando em causa uma situação de sub-rogação, os tribunais superiores, quer da jurisdição comum, quer da jurisdição administrativa e fiscal, têm vindo a defender que o *direito* do credor sub-rogado só pode ser exercido depois do cumprimento, pelo que será este o momento que marca o início da contagem do prazo de prescrição.

Permitimo-nos aqui convocar, mais uma vez, para ilustrar este ponto, a jurisprudência dos tribunais superiores, mais concretamente o acórdão do TRL de 26-05-2022, proc. n.º 2060/15.0T8LRS.L1-2 (sublinhado no original):

O que se impõe questionar será, então, qual o momento a partir do qual deverá começar a correr o prazo de prescrição face ao terceiro que pagou?

A jurisprudência tem propendido maioritariamente no sentido de que o prazo de prescrição apenas deverá começar a correr na data do cumprimento – pagamento – pelo terceiro, com o argumento de que se a sub-rogação pressupõe o pagamento, antes deste não se poderá falar de sub-rogação. (...)

Não se pode deixar de seguir aquela que é a jurisprudência maioritária, aderindo aos seus argumentos, que se mostram inteiramente válidos, tal como decorre do amplamente explanado no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25-03-2010, relatado por Lopes do Rego e proferido no processo n.º 2195/06.0TVLSB.S1:

«Mas então, se a sub-rogação supõe o pagamento, não pode deixar de entender-se que antes dele não há... sub-rogação. Ou seja, o terceiro que paga pelo devedor só se sub-roga

nos direitos do credor com o pagamento – enquanto o não fizer não é sub-rogado e, conseqüentemente, não pode exercer os direitos do credor.

Não pode razoavelmente aceitar-se que um prazo de prescrição comece a correr ainda antes de o direito se subjetivar, antes ainda de o respetivo titular o poder exercer (sem que possa excluir-se a hipótese de o direito prescrever antes mesmo de poder ser exercido). [...]

Antes de satisfazer, por imperativo legal, a indemnização ao lesado, o “A” não é titular de qualquer direito de crédito que possa exercer em substituição do lesado – nomeadamente, não pode, antes de cumprir, interromper a prescrição mediante a propositura de ação contra o responsável civil. [...]

Não se nega que – se nos movermos num plano estritamente lógico-jurídico, adotando uma metodologia interpretativa que estaria mais próxima de uma «jurisprudência de conceitos» – poderia efetivamente ser-se levado a considerar que, assentando a sub-rogação legal na estrita ideia de transmissão do crédito (que não sofre qualquer alteração objetiva), o transmissário sucederia estritamente na posição jurídica do transmitente, devendo, conseqüentemente, suportar, nos precisos termos em que a este eram oponíveis, as exceções contra ele invocáveis.

Não pode, porém, olvidar-se que tal diferenciação radical de regimes entre a sub-rogação e o direito de regresso, assente na respetiva fisionomia dogmática ou conceitual, e não na ponderação dos interesses que lhe vão subjacentes, acaba por conduzir a um tratamento injustificadamente diferenciado de situações que, de um ponto de vista material, não merecem a aplicação de regimes radicalmente divergentes (podendo conduzir, em última análise, a uma verdadeira impossibilidade prática de obtenção pelo interessado do reembolso através da via da sub-rogação, bastando que tenha ocorrido uma dilação significativa – e não necessariamente imputável ao credor sub-rogado, podendo a demora radicar numa situação litigiosa quanto ao apuramento exato dos danos causados pelo sinistro – entre os momentos do evento danoso e daquele em que se realizou o cumprimento que gera a sub-rogação).»

Como tal, o presumível sub-rogado, o aqui autor/recorrido, só estaria em condições de exercer os direitos do credor após ter efetuado o pagamento, não sendo razoável

considerar que o prazo de prescrição possa começar a correr em momento anterior ao pagamento, quando o titular do direito ainda o não pode exercer – cf. neste sentido, acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 22-04-2004, relatado por Ferreira Girão, proferido no processo n.º 04B404, e de 17-12-2002, relatado por Ferreira Ramos, no processo n.º 02A3540; acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 16-05-2015, relatado por Dina Monteiro, no processo n.º 21090/13.0T2SNT-A.L1-7; do Tribunal da Relação de Guimarães de 25-10-2018, relatado por Raquel Baptista Tavares, no processo n.º 710/18.6T8GMR-A.G1.

Em conclusão, o prazo de prescrição perante o credor sub-rogado apenas poderá iniciar-se uma vez ocorrido o cumprimento da obrigação, porquanto antes do pagamento não há sub-rogação.

Considerando o exposto, entendemos que o prazo de prescrição de cinco anos começa a correr com o cumprimento da obrigação por parte do FGADM, não podendo o IGFSS prevalecer-se das normas dos artigos 318.º, al. b) e 320.º, n.º 1, ambas do CC, seja porque essas causas de suspensão são “*inseparáveis da pessoa do cedente*”, seja porque a teleologia subjacente a essas normas não o consente.

Esta solução é, adicionalmente, congruente com o regime estabelecido no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 164/99, o qual pressupõe que o credor sub-rogado (o IGFSS) exerça imediatamente o seu direito contra o devedor, já que, segundo o previsto nos n.ºs 2 e 3 deste artigo, “o IGFSS, I. P., após o pagamento da primeira prestação a cargo do Fundo, notifica o devedor para, no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da notificação, efetuar o reembolso”, sob pena de ser “aciona[do] o sistema de cobrança coerciva das dívidas à segurança social, mediante a emissão da certidão de dívida respetiva”.

Finalmente, o prazo de prescrição interrompe-se “pela citação ou notificação judicial de qualquer ato que exprima, direta ou indiretamente, a intenção de exercer o direito” ou por “qualquer outro meio judicial pelo qual se dê conhecimento do ato àquele contra quem o direito pode ser exercido”³⁵, pelo compromisso arbitral³⁶ ou pelo

³⁵. Cf. o artigo 323.º, n.ºs 1 e 4, do CC.

³⁶. Cf. o artigo 324.º do CC.

reconhecimento³⁷, sendo que “a interrupção inutiliza para a prescrição todo o tempo decorrido anteriormente, começando a correr novo prazo a partir do ato interruptivo”³⁸, embora “se a interrupção resultar de citação, notificação ou ato equiparado, ou de compromisso arbitral, o novo prazo de prescrição não começa a correr enquanto não passar em julgado a decisão que puser termo ao processo”³⁹.

Em face de tudo quanto se disse concluímos, pois, que o prazo de prescrição é de cinco anos e começa a correr a partir do momento em que o direito pode ser exercido, ou seja, a partir de cada pagamento efetuado pelo FGADM.

4. A legalidade da dívida

Conforme mencionamos, só muito recentemente começaram a dar entrada nos TAF oposições à execução com vista à extinção de PEF instaurados para a cobrança coerciva de dívidas relativas a prestações de alimentos suportadas pelo FGADM.

Apesar disso, é possível verificar-se um número significativo de oposições à execução fiscal em que a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos, na qualidade de executada, vem invocar não ser devedora da totalidade ou de parte da quantia exequenda, sustentando ter pago, à pessoa à guarda de quem o alimentado se encontra, as prestações de alimentos que foram, também, suportadas pelo FGADM, concluindo, assim, que não lhe pode ser imposta a *entrega coerciva* da quantia patenteada na notificação / nota de reposição, a que alude o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 164/99.

Ou seja, é frequente, nesta tipologia de oposições à execução fiscal, os executados pretenderem discutir a legalidade da dívida.

Sucedem que o elenco taxativo de fundamentos da oposição à execução fiscal, contemplado no artigo 204.º, n.º 1, do CPPT, apenas excecionalmente admite a intermediação, como causa de pedir, da ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, admitindo-a somente nos casos em que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou de recurso contra o ato de liquidação⁴⁰.

³⁷. Cf. o artigo 325.º do CC.

³⁸. Cf. o artigo 326.º, n.º 1, do CC.

³⁹. Cf. o artigo 327.º, n.º 1, do CC.

⁴⁰. Cf. o artigo 204.º, n.º 1, al. h), do CPPT: “A oposição só poderá ter algum dos seguintes fundamentos: (...)”

Afastado que ficou o (muito) hipotético enquadramento das prestações suportadas pelo FGADM, em substituição do devedor originário, como *tributos*, urge questionar se se mostra, de algum modo, admissível a discussão da legalidade da dívida, com o enquadramento atrás descrito, no contexto da oposição à execução fiscal.

Para que tal pudesse, ainda que num plano de *abstração de raciocínio*, ser equacionável, teria de se concluir que “a lei não assegura meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação”.

Neste plano, poderiam colocar-se duas hipóteses de enquadramento da questão.

Uma primeira hipótese seria a da configuração da *notificação* ou *nota de reposição* referida no artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 164/99 como um ato administrativo, cuja sindicância haveria de ser feita junto dos Tribunais Administrativos de Círculo (atendendo à natureza *não* tributária da dívida), por via da propositura de uma ação administrativa⁴¹ (ficando assim afastada a possibilidade de discussão desta matéria no âmbito da oposição à execução).

Não sufragamos esta posição, desde logo porque a referida notificação é destituída de qualquer conteúdo decisório ou definidor do rumo dos acontecimentos⁴², mas também porque, atento o que se expôs supra a propósito da natureza da intervenção prestacional do FGADM, foi desenhada a conclusão de que este adquire a qualidade de credor dos montantes referentes às prestações de alimentos devidas pela pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos por via de uma sub-rogação legal.

Por que assim é, vejamos qual a segunda hipótese de abordagem do problema, e que soluções práticas o legislador, dentro desse enquadramento, nos apresenta.

As vicissitudes do incumprimento, pelo devedor originário, das prestações de alimentos, que justificam o acionamento da sub-rogação legal do FGADM, não têm, a nosso ver, o condão de alterar a natureza da obrigação, que, tratando-se (é certo) de uma obrigação de natureza indisponível e incondicional (artigo 2008.º do CC), não deixa de se

a ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, sempre que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação”.

⁴¹. Cf. os artigos 50.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

⁴². Deve lembrar-se que o legislador define os atos administrativos como “as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta” (artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo [CPA]).

caracterizar como uma obrigação de natureza privada⁴³. Isto, claro, sem prejuízo de, como referimos anteriormente, o direito às prestações alimentícias *vencidas* configurar um direito disponível e estar, por esse motivo, sujeito à prescrição de cinco anos estabelecida no artigo 310.º, al. f), do CC.

Como tal, propendemos no sentido de que a questão de saber se, durante determinado período de tempo, houve lugar ao pagamento simultâneo de prestações de alimentos, quer pela pessoa judicialmente obrigada a tanto, quer pelo FGADM, com o conseqüente apuramento da *responsabilidade* pelo recebimento indevido de tais prestações, pagas pelo Fundo – que, recorde-se, só deve cumprir a obrigação de pagamento de alimentos no lugar do devedor originário nas situações de incumprimento (judicialmente) comprovado deste –, deve ser apreciada pelo tribunal de família e menores.

Vejamos por que motivo sustentamos tal entendimento.

Em primeiro lugar, deve atender-se a que o FGADM está obrigado ao pagamento da obrigação alimentícia ao menor, em substituição da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos, enquanto se verificarem as circunstâncias subjacentes à sua concessão, e até que cesse a obrigação a que o devedor está obrigado.

Portanto, o reembolso pela pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos das quantias pagas pelo FGADM em benefício do alimentado não prejudica, *per se*, a obrigação do Fundo de prestar os alimentos previamente fixada pelo tribunal de família e menores⁴⁴.

Na verdade, a obrigação de pagamento das prestações de alimentos pelo FGADM –que é, como vimos, jurisdicionalmente determinada – só pode ser alterada ou feita cessar por decisão daquele tribunal de família e menores⁴⁵.

Releva atentar, ainda, que existe uma obrigação legal de comunicação de quaisquer circunstâncias que possam influir, quer na *subsistência*, quer no *montante* da prestação

⁴³. A propósito da natureza da obrigação de alimentos, vejam-se, por pertinentes, os acórdãos do STJ de 17-06-2021, proc. n.º 1601/13.2TBTVD-A.Li.Si, do Tribunal da Relação de Guimarães (TRG) de 27-05-2021, proc. n.º 2283/17.8T8BCL-B.G1, e de 23-05-2024, proc. n.º 205/22.3T8MLG.G1.

⁴⁴. Cf. o disposto nos artigos 7.º e 9.º, n.º 1, ambos do Decreto-Lei n.º 164/99.

⁴⁵. Isto, claro, à parte da cessação, por efeito da lei, da obrigação de pagamento da prestação de alimentos pelo Fundo quando o menor atinja a maioridade, o que pode suceder logo aos 18 anos, ou, para efeitos da legislação em apreço, apenas aos 25 anos, nos termos do disposto no artigo 1905.º, n.º 2, do CC (cf. o artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 75/98).

alimentícia que, por força dos diplomas vindos de enunciar, fica a cargo do FGADM.

O legislador é, de resto, particularmente enfático a propósito desse dever de informação que é devido ao tribunal de família e menores.

Desde logo, a pessoa que recebe a prestação em benefício do alimentado fica obrigada a renovar anualmente a prova, diante aquele tribunal, de que se mantêm os pressupostos subjacentes à sua atribuição. E, caso o não faça espontaneamente, o tribunal deve notificá-la para dar cumprimento a essa obrigação no prazo de 10 dias, sob pena de ser determinada a cessação da prestação de alimentos pelo Fundo⁴⁶.

Trata-se este de um dever de colaboração de base legal instituído numa base periódica, que deve ser acatado independentemente de, na prática, se verificarem quaisquer circunstâncias suscetíveis de afetarem a manutenção da prestação de alimentos a cargo do Fundo ou o seu montante.

Depois, independentemente de qualquer fator *temporal*, o representante legal do alimentado ou a pessoa à guarda de quem este se encontra, o IGFSS e o ISS estão legalmente obrigados a comunicar ao tribunal de família e menores “qualquer facto que possa determinar a alteração ou a cessação das prestações a cargo do Fundo”⁴⁷.

De resto, o legislador estatuiu consequências gravosas para o incumprimento do dever de informação, por parte das pessoas que ao mesmo estejam por lei obrigadas.

Efetivamente, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 75/98, se do incumprimento do dever de informação resultar o recebimento indevido da prestação de alimentos a cargo do Fundo, a pessoa ou entidade que os haja auferido fica obrigada à sua restituição, sendo certo que, caso o incumprimento do referido dever de informação seja qualificado como *doloso*, ficará também obrigada ao pagamento de juros de mora.

Mais decorre do artigo 5.º que, aqueles que omitirem “factos relevantes para a concessão da prestação de alimentos pelo Estado em substituição do devedor ficam sujeitos a procedimento criminal por crime de burla”.

No caso particular do IGFSS haverá também a obrigação de comunicar, àquele tribunal

⁴⁶. Cf. os n.ºs 4 e 5 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 164/99, em conjugação com o estatuído no artigo 3.º, n.º 6, da Lei n.º 75/98.

⁴⁷. Cf. o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 164/99, lido em conjugação com o artigo 4.º da Lei n.º 75/98.

de família e menores, todos os reembolsos que sejam efetuados pelo devedor⁴⁸.

Tendo presentes estas coordenadas, diríamos que, quer sobre a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos, quer sobre as pessoas e entidades indicadas no artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 164/99, impende um *dever de informação qualificado*, estando as mesmas obrigadas a dar conta ao tribunal de família e menores de quaisquer factos que possam determinar a alteração ou a cessação das prestações a cargo do Fundo, leque no qual se inclui, naturalmente, a circunstância de o obrigado à prestação de alimentos ter começado a cumprir com a sua obrigação.

Note-se que, ao abrigo da leitura conjugada dos artigos 7.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 164/99, independentemente de a pessoa judicialmente obrigada à prestação de alimentos começar a cumprir com essa sua obrigação, a cessação das prestações a cargo do Fundo só poderá ocorrer, na prática, depois de prolatada uma decisão jurisdicional nesse sentido.

É, por isso, perfeitamente possível que, no plano empírico, possam existir hiatos temporais em que o alimentado, através da pessoa que legalmente o represente, aufera simultaneamente prestações de alimentos do *devedor originário* e do Fundo.

Tal não significa, porém, que esse *duplo recebimento* lhe seja devido. Naturalmente que, comunicada ao tribunal de família e menores a circunstância de a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos ter (re)iniciado o cumprimento dessa sua obrigação, incumbirá a esse tribunal verificar os pressupostos legais de que depende a cessação da intervenção do FGADM.

Nesta dinâmica *multipolar*, diríamos, também, que é sobre o representante legal do alimentado ou da pessoa à guarda de quem este se encontre, que recai a obrigação de *devolver* ao Fundo as quantias por este pagas no período temporal em que, simultaneamente, esteve a receber essas mesmas prestações alimentícias por parte da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos.

Terá de ser assim, uma vez que, como já frisámos, a obrigação *prestacional* do Fundo não configura uma prestação social autónoma.

Salvo melhor opinião, afigura-se-nos que, sendo comunicado ao Tribunal de Família e

⁴⁸. Cf. o artigo 9.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 164/99.

Menores, por qualquer das pessoas ou entidades supra referidas, o (re)começo do cumprimento da obrigação de pagamento das prestações de alimentos pela pessoa judicialmente obrigada, e na medida em que esse Tribunal apure que se verificam, de facto, circunstâncias suscetíveis de conduzirem à cessação da intervenção do FGADM, deverá esse órgão jurisdicional determinar / precisar, com base na prova carreada aos autos, o período ao longo do qual se verificou o pagamento simultâneo de prestações de alimentos (tanto pelo obrigado a alimentos, como pelo Fundo), comunicando esses dados ao IGFSS para que este proceda como for *de lei*.

O que, se bem vemos, passará por o IGFSS não exigir da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos o reembolso de prestações que, ela própria, já tenha entregue ao representante legal do alimentado ou da pessoa à guarda de quem este se encontre.

Note-se que, na hipótese abstrata anteriormente desenhada houve um *duplo e simultâneo* recebimento de prestações de alimentos pelo alimentado, o que, nos termos do consagrado no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 164/99, obrigará à restituição, pelo representante legal do menor ou da pessoa à guarda de quem este se encontre, desses quantitativos.

Atendendo a que, não raras vezes, aquando da notificação da nota de reposição tendente ao reembolso, pelo obrigado a alimentos, do valor correspondente às prestações suportadas pelo FGADM, o IGFSS indica ao devedor que poderá “reclamar administrativamente da decisão”, consideramos, à luz do supra exposto – em particular quanto à existência do *dever de informação qualificado* que entendemos recair, nos termos da lei, sobre as entidades indicadas no artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 164/99, incluindo sobre o próprio IGFSS –, que caso o devedor acione essa “reclamação” e aí invoque que, nos períodos temporais indicados na notificação para reembolso, procedeu ao pagamento, diante o representante legal do alimentado, de prestações de alimentos cujo reembolso lhe esteja a ser exigido, incumbirá ao IGFSS remeter essa reclamação e os documentos que eventualmente a acompanhem para o tribunal de família e menores, para que este a aprecie.

Não pode, pois, perder-se de vista que, ao abrigo da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) e do RGPTC, o tribunal de família e menores é competente, não só para

“regular o exercício das responsabilidades parentais e conhecer das questões a este respeitantes”, mas também para “fixar os alimentos devidos a menores e a filhos maiores ou emancipados (...) e preparar e julgar as execuções por alimentos”.

Essa competência estende-se, depois, ao conhecimento de “quaisquer outros incidentes” suscitados no contexto daqueles processos⁴⁹.

Se é o tribunal de família e menores o tribunal competente para determinar a intervenção prestacional do FGADM, fixar o seu concreto valor e apreciar o preenchimento dos pressupostos legais tendentes à sua modificação ou cessação, então, por igualdade de razão, também a questão de saber se houve lugar (em que termos e em que períodos de tempo) ao pagamento simultâneo de prestações alimentícias pela pessoa judicialmente obrigada a alimentos e o Fundo, deve ser apreciada por esse Tribunal.

Aliás, só assim se compreende a existência do *dever de informação qualificado*, nas vertentes atrás afloradas, pois, caso o IGFSS pudesse, *per se*, determinar que ocorreu uma situação de *duplo pagamento* e, nesse seguimento, notificar, ele próprio, o representante legal do alimentado (que recebeu, no interesse e em representação deste, as prestações de alimentos *em duplicado*) para proceder à restituição das quantias indevidamente recebidas, então seria destituído de sentido ou utilidade o legislador ter consagrado a obrigatoriedade de ser prestado ao tribunal de família e menores um leque tão amplo de informações, pelas pessoas e entidades atrás indicadas.

Temos, por isso, que a questão relativa ao pagamento simultâneo de alimentos pelo devedor originário e pelo FGADM, bem como outras questões que possam afluir a propósito da nota de reposição referente a prestações de alimentos⁵⁰, devem ser suscitadas junto do tribunal de família e menores, através de um incidente⁵¹ inominado ou atípico (porque não expressamente previsto), que deverá ser deduzido junto do tribunal que inicialmente determinou a intervenção do Fundo, por ser este o tribunal competente para

⁴⁹. Cf. o artigo 123.º, n.º 1, al. d) e e), e n.º 2, al. f), da LOSJ e os artigos 6.º, al. d) e 7.º, al. e), do RGPTC.

⁵⁰. A título de exemplo, um eventual erro de cálculo no montante a ser reembolsado pelo devedor originário.

⁵¹. Importa ter presente que o incidente processual constitui a “ocorrência extraordinária, acidental, estranha, surgida no desenvolvimento normal da relação jurídica processual, que origine um processado próprio, isto é, com um mínimo de autonomia, ou noutra perspetiva, a interferência processual secundária, configurada como episódica e eventual em relação ao processo próprio da ação principal ou do recurso” (cf. COSTA, Salvador da, *Os incidentes da instância*, 7.ª ed., Almedina, p. 8).

conhecer de todos os incidentes que se suscitam no âmbito dos processos em que se discutem questões respeitantes ao exercício das responsabilidades parentais e à fixação de alimentos devidos a menores (e questões a esta conexas).

Faz-se ainda notar que, ao afirmar que *retomou* os pagamentos a que estava obrigado, o *devedor originário* não faz mais do que afirmar que *não* incumpriu (ou que *deixou* de incumprir) com as suas responsabilidades parentais, matéria para cujo conhecimento o tribunal de família e menores está especialmente vocacionado.

Temos, por isso, que a lei assegura “*meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação*”, o que, naturalmente, exclui a possibilidade dessa discussão ser feita em sede de oposição à execução fiscal.

5. Em conclusão

Tratando-se, esta, de uma questão que só recentemente foi trazida à apreciação dos tribunais tributários, afigura-se de significativa importância o enquadramento e a discussão dos aspetos do regime atinente ao Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, que relevem à justa composição dos litígios colocados diante aqueles tribunais.

Com este texto, os aqui autores procuraram abordar, numa perspetiva predominantemente prática, algumas questões com que os juizes dos tribunais tributários (em particular dos juízos da execução fiscal) poderão vir a deparar-se, apresentando as suas propostas de solução para alguns dos problemas interpretativos que podem surgir.

O objetivo deste escrito foi, no entanto, meramente o de salientar algumas dificuldades de articulação do regime normativo do FGADM com os paradigmas que, em regra, subjazem à execução fiscal, esperando que o mesmo possa contribuir para profícuas discussões jurídicas (nomeadamente académicas e jurisprudenciais) e lançar o mote para a apresentação de propostas de solução provindas dos mais variados quadrantes.

Em todo o caso, depois de percorridas as várias temáticas abordadas, parece-nos possível tecer a conclusão de que a compreensão cabal das dimensões jurídico-normativas do regime do FGADM que importam ao processo de execução fiscal depende, necessariamente, do entendimento da relação adjetiva multipolar que se estabelece entre o tribunal de família e menores, o Ministério Público, as pessoas a quem cabe a

representação legal do alimentado, a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos e o IGFSS, I.P.

As soluções a aplicar acabam, em grande medida, por ser ditadas pela compreensão da natureza, das finalidades e do enquadramento jurídico da intervenção prestacional do FGADM.

Como vimos, foi com esteio nessas coordenadas que suportamos a nossa visão, quer ao nível do enquadramento do regime da prescrição a observar, quer para efeitos da determinação do meio jurisdicional adequado à discussão da legalidade da dívida da pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos perante o FGADM.

Seguindo esta linha de coerência, traçamos as propostas de solução que nos parecem adequar-se de forma mais estreita à competência que cabe, nos termos da lei, aos tribunais de família e menores e aos tribunais tributários, esperando, no entanto, que novas perspetivas de abordagem ou possíveis aperfeiçoamentos da argumentação aqui desenhada possam surgir e ser partilhados com a comunidade jurídica.