

A (IM)PENHORABILIDADE DAS SUBVENÇÕES-FOMENTO

Por Ana Raquel Coxo⁽¹⁾

SUMÁRIO:

I. Delimitação do objecto de estudo: as subvenções-fomento. II. A (im)penhorabilidade das subvenções-fomento. 1. Termos da discussão. 1.1. Na doutrina. 1.2. Na jurisprudência. 2. Análise à luz do CPC e de outros diplomas aplicáveis. 2.1. Regime regras e excepções. 2.2. Defesa da aplicação analógica das disposições do n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro a todas as subvenções: a tese da impenhorabilidade das subvenções-fomento. 2.3. Notas sobre o caso particular das bolsas e de outras subvenções periódicas. III. Conclusões.

Resumo:

O presente artigo discute a problemática da penhorabilidade das subvenções-fomento. Após a análise do regime do Código do Processo Civil, aplicável in casu, e das disposições especiais previstas nos n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro, conclui-se pela tese da impenhorabilidade de todas as subvenções-fomento, sob pena de violação do princípio da igualdade e da consequente discriminação negativa dos executados beneficiários de subvenções-fomento atribuídas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. — isentas de penhora por disposição especial — e as subvenções pagas pelas demais entidades que integram a Administração Pública do Fomento.

(1) Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas pela mesma Faculdade. Doutoranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Bolseira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. Site: <raquelcoxo.pt> || Email: <raquelcoxo@gmail.com>.

I. Delimitação do objecto de estudo: as subvenções-fomento

O presente estudo versa sobre a problemática inerente à penhora das subvenções, focando-se, por um lado, na discussão dos principais argumentos que militam a favor e contra a penhorabilidade das subvenções-fomento e, por outro, na análise, interpretação e até integração das disposições legais relativas a esta matéria.

Antes, porém, de partimos para esta abordagem (correspondente ao ponto II do presente artigo), não podemos deixar de enquadrar e delimitar a figura central deste estudo: a subvenção-fomento.

Com efeito, as subvenções — cuja (im)penhorabilidade se pretende analisar — constituem um dos principais meios ao dispor da Administração Pública do Fomento ou, por outras palavras, constituem um veículo privilegiado do exercício da actividade administrativa de fomento. Através da actividade de fomento, a Administração Pública incentiva, apoia ou premeia actores privados (pessoas físicas ou colectivas) que se dediquem ao desenvolvimento de actividades (privadas) que satisfaçam directa ou indirectamente interesses públicos, actividades essas que foram eleitas pelo Legislador Constitucional como objecto de fomento público⁽²⁾. Ou seja, ao potenciar/bonificar o sucesso das aludidas actividades privadas, a Administração Pública está a potenciar, simultânea e indirectamente, a satisfação dos interesses públicos que delas brotam. Ilustre-se o referido com o seguinte exemplo: a construção de um complexo fabril de componentes de alta tecnologia terá, com certeza, repercussões que ultrapassam a esfera daqueles que detêm o negócio propriamente dito, pois tal empreendimento contribuirá para o aumento do emprego de mão-de-obra qualificada, para o aumento das exportações e para a dinamização da economia local (que passa a contar com mais população que carece de locais para residir, para se alimentar, para se recriar, para adquirir vestuário, etc.), bem como contribuirá fortemente para a investigação e desenvolvimento e formação profissional⁽³⁾. Por conseguinte, os estímulos concedidos

⁽²⁾ Assim, por exemplo, nos termos do n.º 3 do art. 73.º da Constituição da República Portuguesa («CRP»), “O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural” (fomento cultural), e, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, “a criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica, são incentivadas e apoiadas pelo Estado” (fomento científico e tecnológico). Já nos termos do art. 97.º, “o Estado apoiará preferencialmente os pequenos e médios agricultores” e, de acordo com a alínea *d*) do art. 100.º, prevê-se o “apoio às pequenas e médias empresas e, em geral, às iniciativas e empresas geradoras de emprego e fomentadoras de exportação ou de substituição de importações” (fomento económico).

⁽³⁾ Tais consequências são consideradas, na teoria económica, como externalidades positivas. Cf. FONTAINE CAMPOS, MANUEL, “Fundamentos económicos da concessão de ajudas públicas no mercado nacional” in *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra: Volume LVII, Tomo I, 2014, pp. 952-954.

aos privados no sentido de os apoiar ou incentivar na concretização dos seus projectos privados de implementação daquele complexo fabril estão rodeados de um interesse público que não se traduz no desenvolvimento da actividade privada em si — concepção, construção, comercialização e distribuição de produtos de alta tecnologia — mas nos efeitos colaterais — benéficos para a comunidade — derivados dessa actividade.

Neste contexto, as subvenções surgem a par de outros meios de incentivo como os benefícios fiscais, as garantias pessoais, os empréstimos, a assistência técnica e os prémios. Entidades como o IAPMEI, I.P. — Agência para a Competitividade e a Inovação, I.P., o Turismo de Portugal, I.P., o IFAP, I.P. — Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, a FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. e o IPDJ, I.P. — Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P., entre outros, desempenham uma relevantíssima acção de fomento administrativo nos respectivos campos de actuação (fomento económico, fomento científico e tecnológico, fomento social).

Dentro deste universo, as subvenções, repita-se, emergem como um instrumento de que a Administração Pública se pode servir para incentivar o incremento e desenvolvimento das actividades privadas com repercussões, directas ou indirectas, no interesse público. Assim sendo, o estudo que se fará de ora em diante toma como ponto de partida a seguinte noção de subvenção-fomento⁽⁴⁾: meio de fomento que se traduz na entrega de uma quantia pecuniária, não sujeita a reembolso, pela Administração Pública do Fomento a um sujeito privado para ser destinada à realização de uma determinada actividade que este exerce de *motu proprio*, contribuindo ambos, dessa forma, para a prossecução do interesse público. Nestes termos, constituem exemplos de subvenções-fomento as bolsas de investigação, a bonificação de juros em empréstimos privados e a participação nas despesas inerentes ao exercício de uma certa actividade ou à consecução de um determinado objectivo. As expressões utilizadas para aludir às subvenções são muito variadas. As mais comuns são as de “bolsa”⁽⁵⁾, “incentivo não reembolsável”⁽⁶⁾ e “subvenção não reembolsá-

(4) Designação inspirada em PALASÍ, JOSÉ LUIS VILLAR, “Las técnicas administrativas de fomento y de apoio al precio político” in *Revista de Administración Pública*, n.º 14, 1954, pp. 72-73 e FARRERES, GERMÁN FERNÁNDEZ, *La Subvención: Concepto y Régimen Jurídico*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 178.

(5) *V.g.*, art. 24.º, n.º 1 do Regulamento de Bolsas de Investigação da FCT, I.P. e art. 6.º, n.º 1, al. a) da Portaria n.º 308/2015, de 25 de Setembro.

(6) *V.g.*, art. 7.º, n.º 1 da Portaria n.º 236/2013, de 24 de Julho; art. 7.º da Portaria n.º 303/2016, de 5 de Dezembro.

vel”⁽⁷⁾, sendo, por vezes, empregues as designações de “comparticipação financeira directa não reembolsável”⁽⁸⁾, “incentivo financeiro a fundo perdido”⁽⁹⁾, “incentivo pecuniário não reembolsável”⁽¹⁰⁾, “apoio financeiro sob a forma de subsídio não reembolsável”⁽¹¹⁾ e simplesmente “apoio financeiro”⁽¹²⁾. A doutrina portuguesa recorre ainda, por vezes, aos termos “subsídio” e “comparticipação”⁽¹³⁾.

Note-se que o conceito de subvenção-fomento, objecto do presente estudo, não abarca um conjunto de figuras que, muitas vezes, são apelidadas de “subvenções”. Assim, por exemplo, não estão compreendidas, neste conceito, os demais meios de fomento acima indicados, os subsídios sociais e as reformas, os apoios concedidos para acorrer a situações de calamidade pública ou a outras situações excepcionais, provocadas, nomeadamente, por catástrofes naturais (cheias, trovoadas, tempestades), incêndios, seca extrema, etc., o financiamento dos partidos políticos, as transferências orçamentais para o sector público e entre entidades públicas e as indemnizações compensatórias.

Daqui resulta, portanto, um conceito restrito de subvenção.

(7) *Vg.*, art. 12.º, n.º 1 da Portaria n.º 105/2017, de 10 de Março; art. 12.º da Portaria n.º 118/2018, de 30 de Abril.

(8) Cf. art. 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 178/2004, de 27 de Julho.

(9) Cf. art. 3.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de Dezembro.

(10) Cf. art. 10.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 57/2018, de 12 de Julho.

(11) Cf. art. 8.º da Portaria n.º 151/2014, de 30 de Julho.

(12) Cf. Decreto-Lei n.º 103/2017, de 24 de Outubro e Portaria n.º 382/2017, de 20 de Dezembro.

(13) Cf. ATAÍDE, AUGUSTO DE, *Elementos para um curso de Direito Administrativo da Economia*, Lisboa: 1970, p. 29; MONCADA, LUÍS S. CABRAL DE, *Direito Económico*, 6.ª ed., Coimbra Editora, 2012, p. 591; ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE, *Direito Económico*, 2.ª Parte, Lisboa: AAFDL, 1979, p. 543.

II. A (im)penhorabilidade das subvenções-fomento

1. Termos da discussão

1.1. Na doutrina

A propósito da natureza pecuniária das subvenções e da necessária afectação dessa quantia à realização de um determinado projecto ou actividade, tem-se levantado a questão da (im)penhorabilidade das quantias pecuniárias concedidas a título de subvenção. A jurisprudência portuguesa já se pronunciou sobre o tema em diversas ocasiões, como se verá de seguida. Por sua vez, a doutrina nacional tem-se alheado desta temática, tendo nós recolhido essencialmente os contributos da doutrina espanhola. Vejamos os prós e os contras.

A favor da tese da penhorabilidade milita o argumento de que, após a celebração do contrato de subvenção ou da prática do acto administrativo que a atribuiu, o beneficiário passa a ser titular de um direito de crédito frente à entidade subvencionante. As quantias recebidas ou a expectativa do seu recebimento passam, a partir desse momento, a integrar a esfera jurídica do sujeito beneficiário⁽¹⁴⁾. Como tal e tratando-se de um bem fungível, em relação ao qual não é possível assegurar o efectivo dispêndio num determinado fim, as quantias em causa poderiam, em tese, ser penhoradas ao abrigo do princípio geral do n.º 1 do art. 735.º do Código do Processo Civil («CPC»)⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Em sentido contrário, Begoña Sesma Sánchez escreve que “as subvenções públicas recebidas por um sujeito privado mantêm funcionalmente o carácter de fundos públicos até que o beneficiário haja satisfeito e justificado a finalidade concreta que fundamentou o seu outorgamento, mesmo que, dado o carácter fungível do dinheiro, se integrem e confundam com o seu património privado. Até à aplicação dos fundos à finalidade estipulada, terá existido o modo — a *traditio* ou *entrega* da subvenção — mas não o *título* e a *condição* que transfere a propriedade dominial e a plena liberdade de disposição de tais fundos. Esta não se adquire até que o beneficiário haja cumprido a finalidade a que se obrigou.” (tradução livre). Consequentemente, a Autora pugna pela impenhorabilidade das quantias outorgadas a título de subvenção, atenta a regra da impenhorabilidade dos fundos públicos. Note-se, contudo, que a Autora ressalva que a consideração das subvenções como fundos públicos só faz sentido quando o respectivo pagamento ocorra de forma antecipada (e, portanto, a título de adiantamento) face à consecução do fim. Cf. SÁNCHEZ, BEGOÑA SESMA, *Las subvenciones públicas*, Valladolid: Editorial Lex Nova, 1998, pp. 318-333.

⁽¹⁵⁾ Neste sentido, cf. GARCÍA, JOSÉ PASCUAL, *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas, Lei 38/2003 General de Subvenciones*, 4.ª ed., Madrid: Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial de Estado, 2004, pp. 44-45. O Tribunal da Relação do Porto, por acórdão de 16.01.2012 (Processo n.º 593/04.3TTGMR-B.P1), decidiu que “são suscetíveis de penhora os subsídios pecuniário atribuídos por uma Câmara Municipal a uma associação/clube do respetivo município, enquanto receita mensal, fungível, que irá a integrar o património desta”.

No entanto, impõe-se considerar o facto de que as subvenções são atribuídas tendo em vista a prossecução de um fim específico — a realização de uma actividade com reflexos no interesse público⁽¹⁶⁾ — e que se o beneficiário for privado dessas quantias, em virtude de penhoras, não poderá aplicá-las para esse mesmo fim. Nessa sequência, gerar-se-á uma situação de incumprimento e provavelmente o beneficiário será obrigado a restituir o valor correspondente à subvenção atribuída, a qual acabou por ser encaminhada para o pagamento a terceiros credores. Enquanto partidária da tese da impenhorabilidade das quantias outorgadas através de subvenções, a Autora espanhola BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ apresenta um rol de argumentos — que dada a sua pertinência importamos para a discussão — e, segundo o qual, admitir-se a penhora de tais valores implicaria (i) a privação, para o ente subvencionante, da garantia do cumprimento da finalidade que presidiu à outorga da subvenção, (ii) a interferência de terceiros (os credores do beneficiário) no destino orçamental conferido aos fundos públicos, (iii) o risco de a entidade subvencionante ter que concorrer com outros credores do beneficiário para recuperar as quantias pagas e (iv) o incumprimento automático, por parte do beneficiário, das suas obrigações e a consequente aplicação de sanções⁽¹⁷⁾.

1.2. Na jurisprudência

A jurisprudência portuguesa já se viu confrontada com a questão em estudo, nomeadamente no acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04), nos acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 12.06.2006 (Processo n.º 0640408), de 16.01.2012 (Processo n.º 593/04.3TTGMR-B.P1) e de 10.01.2013⁽¹⁸⁾ e no acórdão do Tri-

⁽¹⁶⁾ Este argumento presidiu ao acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04).

⁽¹⁷⁾ Cf. SÁNCHEZ, BEGOÑA SESMA, *Las subvenciones...*, *ob. cit.*, pp. 330-331. Na opinião da Autora, a impenhorabilidade das subvenções deveria estar sujeita a três condições: (i) subvenção cujo respectivo pagamento ocorra de forma antecipada (e, portanto, a título de adiantamento) face à consecução do fim, porque, nestes casos, a quantia transferida para o beneficiário mantém a qualidade de fundo público; (ii) previsão, de *iure condendo*, de uma obrigação de o beneficiário informar a entidade subvencionante de quaisquer processos executivos contra si instaurados, por forma a acautelar as situações de incumprimento; (iii) condicionamento da impenhorabilidade à demonstração de que o beneficiário não dispõe de uma quantia equivalente à da subvenção por forma a canaliza-la para o fim subvencionado. Cf. SÁNCHEZ, BEGOÑA SESMA, *Las subvenciones...*, *ob. cit.*, pp. 332-333.

⁽¹⁸⁾ Citado in NETO, ABÍLIO, *Novo Código de Processo Civil Anotado*, 3.ª ed. revista e ampliada, Lisboa: Ediforum, 2015, p. 970.

bunal Central Administrativo do Sul («TCAS») de 19.01.2010 (Processo n.º 03711/09)⁽¹⁹⁾.

A favor da impenhorabilidade das subvenções pugna o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04), em cujo sumário se pode ler: “A penhorabilidade ou impenhorabilidade dos subsídios concedidos pelo IFADAP ao abrigo do Plano de Desenvolvimento Rural, abreviadamente designado por RURIS, depende dos seus fundamento e finalidade específicos. Assim: Se a concessão do subsídio tem como fundamento a necessidade ou conveniência de determinada intervenção e como finalidade o custeio das despesas dessa intervenção, não será penhorável; Mas se, como no caso do prémio por perda de rendimento, concedido no âmbito da intervenção relativa a florestação de terras agrícolas, o subsídio não está vinculativamente destinado a cobrir quaisquer despesas específicas, não se vislumbra fundamento para o subtrair à possibilidade de penhora”. A partir desta construção, o douto Tribunal contrapõe a impenhorabilidade das subvenções à penhorabilidade dos prémios⁽²⁰⁾. Por conseguinte, a afectação à realização futura de uma concreta e determinada actividade com repercussões no interesse público constitui o factor diferenciador e determinante da impenhorabilidade das subvenções.

Em sentido contrário, o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 19.01.2010 (Processo n.º 03711/09) decidiu pela penhorabilidade das quantias atribuídas a título de subvenção por entender que “nem na lei, nem em nenhuma das normas dos Regulamentos Comunitários aplicáveis, se estabelece qualquer restrição ou impedimento à efectivação de penhora dos montantes atribuídos ao beneficiário por parte de entidades que sejam qualificadas como terceiros relativamente à relação contratual estabelecida entre o IFADAP e o beneficiário sendo inelutável a conclusão de que são penhoráveis os subsídios agrícolas que foram atribuídos ao reclamante”. Para o Tribunal, “de outro modo, os mencionados subsídios que visam as assinaladas finalidades, serviriam como refúgio dos devedores a quem bas-

(19) Note-se que os acórdãos citados são todos anteriores a alguma legislação a que se fará referência mais à frente, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto, que instituiu o IFAP, I.P.

(20) Embora comunguem da natureza não reembolsável, os prémios não são subvenções porque lhes falta o carácter *ex ante* e, por isso, falta-lhes também o carácter afectado. Com efeito, “o prémio concede-se *pela* realização de uma actividade (...) e não *para* a realização futura dessa acção” (tradução livre). Cf. FARRERES, GERMÁN FERNÁNDEZ, *La subvencion...*, *ob. cit.*, p. 281. Sobre os termos da distinção entre subvenções e prémios, cf. BORREGO, JULIO NIEVES, “Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención” in *Revista de Administración Pública*, n.º 42, 1963, p. 84; FARRERES, GERMÁN FERNÁNDEZ, *La subvencion...*, *ob. cit.*, pp. 279-281.

taria afectar esses bens a qualquer outra finalidade para se verem a salvo das medidas processuais coercivas com que os credores tentassem recuperar os respectivos créditos. Seria, além de profundamente injusto, um desvio inaceitável às finalidades da concessão de subsídios. Mas caso se entendesse o mesmo relativamente ao subsídio recebido pelo executado, e destinando-se ele precisamente ao pagamento daquelas específicas despesas, então teria de se concluir que aquele serviria para pagar algumas despesas, mas não outras. Serviria para pagar a alguns credores, mas já não a outros. E isto ficaria ao critério do executado. Que, com o mesmo subsídio, poderia não pagar à exequente, porque impenhorável, mas poderia pagar outras despesas completamente alheias à realização das finalidades, designadamente sumptuárias, como, por exemplo, a compra de um carro de luxo topo de gama. Ora, sendo isto inconcebível, certamente que não está, nem podia estar, no espírito do legislador nacional e comunitário”. O Tribunal vai mais longe questionado “Quem negociaria, a partir de agora, com ele [o executado]? Que garantias tinha a outra parte de que poderia, em caso de incumprimento, executar o património do executado?”. Nesta sequência e atendendo à fungibilidade do dinheiro atribuído a título de subvenção, o acórdão conclui pela penhorabilidade das subvenções-fomento.

Os citados acórdãos contrariam-se também noutra questão de absoluta relevância e que será abordada de seguida: a de saber se determinada disposição homóloga à do actual art. 123.º do Regulamento (U.E.) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 se pode considerar uma “disposição especial” para efeitos de “isenção de penhora” ao abrigo do proémio do art. 736.º do CPC. O Tribunal da Relação de Coimbra, no acórdão de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04), considerou tal disposição de Direito da União Europeia como uma disposição especial, para efeitos de isenção de penhora. Já o TCAS, no acórdão de 19.01.2010 (Processo n.º 03711/09), perfilhou entendimento diverso.

2. Análise à luz do CPC e de outros diplomas aplicáveis

2.1. Regime regra e excepções

Sem prejuízo dos contributos da doutrina que se acabam de sintetizar, a resposta à questão da (im)penhorabilidade das quantias atribuídas a título de subvenção tem que ser procurada no Direito Processual Civil e nos demais diplomas aplicáveis. Com efeito, o n.º 1 do art. 735.º do CPC consagra o princípio segundo o qual “estão sujeitos à execução todos os bens do devedor susceptíveis de penhora que, nos termos da lei substantiva, respon-

dem pela dívida exequenda”. Esta regra conhece excepções. Dessas excepções importa considerar, para o assunto em estudo, (i) a impenhorabilidade absoluta dos bens isentos de penhora por disposição especial, tal como decorre do proémio do art. 736.º do CPC, e (ii) a impenhorabilidade relativa dos bens das pessoas colectivas de utilidade pública que se encontrem especialmente afectadas à realização de fins de utilidade pública, salvo tratando-se de execução para pagamento de dívida com garantia real, nos termos do n.º 1 do art. 737.º do CPC. Vejamos então em que medida é que o regime exposto se repercute nas subvenções, sendo certo que, uma vez adquirido o direito à sua percepção por força de acto ou contrato administrativo, elas passam a integrar a esfera jurídica e patrimonial do beneficiário.

Ora, o princípio geral parece ser o de que as quantias recebidas como subvenção ou o respectivo crédito titulado pelo beneficiário são penhoráveis à luz do art. 735.º, n.º 1 do CPC, uma vez que integram o património do sujeito (subvencionado) devedor. No entanto, importa considerar duas excepções a este princípio.

A primeira resulta da impenhorabilidade absoluta dos bens isentos de penhora por disposição especial (cf. proémio do art. 736.º do CPC). Tal disposição especial poderá encontrar-se no n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto⁽²¹⁾, que institui o IFAP, I.P., e no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro⁽²²⁾, que institui a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. Em ambas as normas se preceitua que os pagamentos, realizados por uma e outra entidades, relativos a regimes de apoio, nacionais ou europeus, são, quando devidos, integralmente liquidados aos respectivos beneficiários ou aos seus representantes, não sendo, tais pagamentos, susceptíveis de arresto, de penhora ou de cessão de créditos. Assim sendo, as subvenções pagas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. estão a salvo de penhoras, por força das disposições especiais citadas⁽²³⁾.

(21) Reza assim o preceito: “Os pagamentos efetuados pelo IFAP, I. P., relativos a regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e de outros regimes de apoio, nacional ou comunitário, são, quando devidos, e sem prejuízo de compensação de créditos, integralmente liquidados aos respectivos beneficiários ou aos seus representantes, não sendo, tais pagamentos, suscetíveis de arresto, de penhora ou de cessão de créditos”.

(22) De acordo com a norma citada: “Os pagamentos efetuados pela Agência, I.P., relativos aos fundos nacionais ou europeus são, quando devidos, integralmente liquidados aos respetivos beneficiários ou aos seus representantes, não sendo, tais pagamentos, suscetíveis de arresto, de penhora ou de cessão de créditos”.

(23) Há, no entanto, uma diferença de redacção entre o n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e o art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro. É que o primeiro, por força da Declaração de Rectificação n.º 50/2012, de 19 de Setembro, passou a conter o inciso “sem prejuízo de compensação de créditos”.

Na falta de tal disposição especial, relativamente às subvenções atribuídas pelas demais entidades que integram a Administração Pública do Fomento, vislumbra-se uma segunda excepção ao princípio acima referido. Excepção essa que serve apenas as situações em que o sujeito subvencionado é uma pessoa colectiva de utilidade pública. Nestes casos, as subvenções não podem ser penhoradas por se encontrem especialmente afectadas à realização de fins de utilidade pública (cf. art. 737.º, n.º 1 do CPC)^(24/25).

Por último e tal como já se anunciou, há que — relativamente às subvenções financiadas ou co-financiadas pelos fundos estruturais da União Europeia — tomar em linha de conta o Direito da União Europeia aplicável. Neste ponto, importa considerar a eventual aplicação do Regulamento (U.E.) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho. Ora, do n.º 1 do seu art. 132.º resulta que “a autoridade de gestão deve assegurar que o beneficiário recebe na íntegra o montante total da despesa pública elegível” e que “não é aplicada nenhuma dedução, retenção, encargo específico ou outro

(24) Pelo acórdão de 12.06.2006 (Processo n.º 0640408), o Tribunal da Relação do Porto entendeu que são susceptíveis de penhora os subsídios atribuídos por um Município a um Clube de Futebol, pessoa colectiva de utilidade pública, na sequência de não ter sido provado, no entendimento do Tribunal, “que os subsídios em causa” tivessem sido “eles mesmos especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública”. Atendendo a que o carácter da “afecção a uma actividade concreta e determinada” faz parte do conceito de subvenção, a prova de que a subvenção foi/está a ser aplicada ao fim (em concreto) a que se destina depende de pronúncia da entidade subvencionante. A subvenção, por si só, implica a afectação dos fundos a uma actividade que concorre para a satisfação indirecta de interesses públicos, cabendo à entidade subvencionante fiscalizar e acompanhar a actividade do beneficiário e, nessa sequência, sinalizar situações de incumprimento e proceder em conformidade.

(25) Virgílio da Costa Ribeiro/Sérgio Rebelo defendem, com interesse, que “no que respeita à isenção, ao contrário do que por vezes vemos ser sustentado, o que releva não é o facto de o executado ser um ente público ou prestador de um qualquer serviço público, porque, se assim fosse, ninguém de bom senso negociaria ou concederia crédito a essas entidades. O que interessa é a real afetação daquele bem em concreto e a impossibilidade da satisfação por outros meios das necessidades públicas a que o mesmo se destina. Por isso, os imóveis, móveis, automóveis ou contas bancárias pertencentes a essas entidades, poderão ser penhorados, salvo se, em concreto, estiverem afetados a uma determinada finalidade de interesse público geral que não possa ser satisfeita de outro modo”. Cf. RIBEIRO, VIRGÍLIO DA COSTA/REBELO, SÉRGIO, *A Acção Executiva Anotada e Comentada*, 2.ª ed., Almedina, 2017, p. 271.

encargo com efeito equivalente, que resulte na redução dos montantes devidos aos beneficiários”. Como já se disse, o Tribunal da Relação de Coimbra, no acórdão de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04), considerou tal disposição de Direito da União Europeia como uma disposição especial, para efeitos de isenção de penhora, tendo em conta a aplicabilidade directa dos regulamentos europeus no ordenamento jurídico interno português, nos termos do n.º 4 do art. 8.º da CRP. Já o TCAS, no acórdão de 19.01.2010 (Processo n.º 03711/09) entendeu que aquela disposição comunitária “tem apenas como primeiro e último destinatário a entidade estadual pagadora do subsídio”, concluindo “que, fora da relação contratual estabelecida entre IFADAP e beneficiário, logo que este seja titular dos montantes que lhe sejam pagos por aquela entidade, deverão ser considerados como tratando--se de créditos, os quais serão susceptíveis de serem objecto de penhora por parte de terceiros”. Ora, quanto a este ponto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia («TJUE») parece dar razão ao TCAS. Na realidade, o Tribunal de Justiça tem reiterado que a aludida disposição (e análogas) visam impedir os Estados-Membros e as respectivas entidades gestoras dos fundos estruturais “de efectuarem qualquer dedução nos pagamentos efectuados ou de exigirem o pagamento de despesas administrativas relativas aos pedidos, que tenham por efeito diminuir o montante das ajudas” (cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 2006, Comissão/Portugal — Processo n.º C-84/04 e jurisprudência aí citada). Por conseguinte, entendemos que esta norma de Direito da União Europeia não se subsume ao trecho “disposição especial” do proémio do art. 736.º do CPC. Parece-nos ainda que é duvidoso que a questão das eventuais penhoras, desencadeadas por terceiros estranhos à relação de subvenção, tenha cabimento na literalidade do preceito, diferentemente do que sucede com as normas nacionais acima citadas. Destarte e relativamente às subvenções financiadas ou co-financiadas pelos fundos estruturais europeus, não fica prejudicada a aplicação daquelas normas nacionais, sempre que as mesmas sejam atribuídas pela IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (o que, aliás, resulta expressamente dos preceitos em causa, pois ambos se referem aos apoios ou fundos nacionais ou europeus).

2.2. Defesa da aplicação analógica das disposições do n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro a todas as subvenções: a tese da impenhorabilidade das subvenções-fomento

À parte das excepções enunciadas, o regime do Direito Processual Civil parece não permitir que se abra mão da penhorabilidade das subvenções⁽²⁶⁾. Porém, a discussão permanece acesa, visto que não se pode ignorar a disparidade (injustificada) de regimes entre as subvenções pagas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. — impenhoráveis — e as subvenções pagas pelas demais entidades que integram a Administração Pública do Fomento — supostamente penhoráveis. Com efeito, a *ratio* que preside à impenhorabilidade das subvenções outorgadas por aquelas entidades impõe-se, de igual forma, às subvenções outorgadas por outras entidades que também exercem a actividade administrativa do fomento. Tal razão de ser resume-se aos argumentos de BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ e do acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 01.02.2005 (Processo n.º 4154/04), acima expostos, ancorados na ideia central de que as quantias entregues a título de subvenção estão afectadas e devem ser canalizadas para a prossecução de um determinado fim — que, em última análise, resulta da própria Constituição — e sem as quais o respectivo beneficiário não poderá dar cumprimento às obrigações assumidas. Assim sendo, não é aceitável que umas subvenções se considerem impenhoráveis e outras não.

Para ultrapassar esta situação, abrem-se dois caminhos. Por um lado, poder-se-á aventar a existência de uma lacuna oculta⁽²⁷⁾ quanto à matéria da penhorabilidade das subvenções-fomento (que não as atribuídas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.), por se tratar de uma situação especial carecida de regulamentação. Perante a referida lacuna oculta e atendendo à identidade de situações, impõe-se a aplicação analógica das normas do n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/

⁽²⁶⁾ Cf., neste sentido, acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 16.01.2012 (Processo n.º 593/04.3TTGMR-B.P1) e no acórdão do TCAS de 19.01.2010 (Processo n.º 03711/09).

⁽²⁷⁾ «A lacuna teleológica será “latente” ou “oculta” quando a lei contém na verdade uma regra aplicável a certa categoria de casos, mas por modo tal que, olhando ao próprio sentido e finalidade da lei, se verifica que essa categoria abrange uma subcategoria cuja particularidade ou especialidade, valorativamente relevante, não foi considerada. A lacuna traduzir-se-ia aqui na ausência de uma disposição excepcional ou de uma disposição especial para essa subcategoria de casos». Cf. MACHADO, J. BAPTISTA, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 13.ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2002, pp. 196-197.

/2012, de 23 de Agosto e do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro às subvenções-fomento atribuídas pelas demais entidades que prosseguem à actividade administrativa de fomento.

Por outro lado, não é de desconsiderar a violação do princípio da igualdade que resulta da aplicação, sem mais, do n.º 1 do art. 735.º do CPC, às subvenções-fomento atribuídas pela generalidade da Administração Pública do Fomento, no confronto com as disposições especiais previstas para as subvenções outorgadas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. O princípio da igualdade é posto em causa na medida em que a mencionada dualidade de regimes dá lugar a uma discriminação negativa dos executados beneficiários de subvenções-fomento atribuídas pelo IAPMEI, I.P., pelo Turismo de Portugal, I.P., pelo IEFP, I.P., etc. Estes executados, por força da suposta penhorabilidade das quantias recebidas a título de subvenção ou dos direitos de crédito a recebê-las, são colocados numa situação muito mais onerosa do que a dos executados beneficiários de subvenções atribuídas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., uma vez que ficam privados das quantias necessárias à prossecução da actividade subvencionada e, naturalmente, ver-se-ão a braços com uma situação de incumprimento. Neste contexto e por via da aludida inconstitucionalidade e consequente desaplicação do art. 735.º, n.º 1 do CPC, impõe-se, mais uma vez, a aplicação analógica das normas do n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro a todas as subvenções-fomento, nos termos já referidos.

Por outro lado ainda, há que relevar o facto de o legislador se mostrar efectivamente sensível à afectação de bens (móveis ou imóveis) a fins de utilidade pública, como resulta do já citado n.º 1 do art. 737.º do CPC. Note-se que, nas subvenções, a aludida afectação é um pressuposto ou caracter definidor do próprio conceito de subvenção, o que não se pode ignorar nesta sede. Destarte, parece-nos que não se deve relevar essa afectação no caso das pessoas colectivas de utilidade pública e ignora-la relativamente às subvenções em geral, quando estas pressupõem precisamente uma obrigação de destinar os fundos públicos outorgados à realização de uma actividade que se reflecte positivamente na prossecução do interesse público. Assim, também por esta via, se vislumbra uma possibilidade de isentar as subvenções de penhora pela interpretação extensiva da parte final do n.º 1 do art. 737.º do CPC. A defendida interpretação extensiva visa abranger *a pari*, não só as pessoas colectivas de utilidade públicas, mas também as pessoas singulares ou colectivas privadas beneficiárias de subvenções.

A esta luz, defendemos a tese da impenhorabilidade de todas as subvenções-fomento.

2.3. Notas sobre o caso particular das bolsas e de outras subvenções periódicas

A tese que se acaba de defender, no sentido da impenhorabilidade das subvenções-fomento, abarca as bolsas e outras subvenções periódicas. O carácter periódico das mesmas e o facto de, em teoria, se aparentarem com uma “remuneração” ou “salário” atribuídos ao sujeito beneficiário poderia levar à tentação de admitir a sua penhorabilidade (parcial) à luz do disposto no art. 738.º do CPC. No entanto, recusamos este entendimento. Vejamos.

Em primeiro lugar, importa esclarecer quais as modalidades de pagamento das subvenções. De forma sucinta, apresentam-se as seguintes modalidades de pagamento das subvenções:

- (i) Pagamento único — A subvenção consiste numa quantia entregue “de uma só vez”⁽²⁸⁾.
- (ii) Pagamento periódico — A subvenção traduz-se numa anuidade, mensalidade ou outra periodicidade⁽²⁹⁾.
- (iii) Pagamento faseado — A subvenção é paga em duas ou mais tranches⁽³⁰⁾.
- (iv) Reembolso de despesas — O beneficiário realiza as despesas necessárias ao desenvolvimento da actividade subvencionada e, sendo estas elegíveis, nos termos legais ou regulamentares previstos, apresenta um pedido de pagamento, onde comprova, através da apresentação de facturas e outros comprova-

⁽²⁸⁾ Exemplo: para as situações em que o bolsheiro não se encontra no país da sua instituição de acolhimento, está previsto o pagamento de uma quantia única, pré-estabelecida no regulamento, que será atribuída a título de “subsídio único de viagem” (cf. art. 24.º, n.º 4, al. a) do Regulamento de Bolsas de Investigação da FCT, I.P.).

⁽²⁹⁾ No âmbito dos Incentivos do Estado às Orquestras Regionais, o financiamento é concedido pelo período de quatro anos, podendo ser renovado. Cf. art. 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 57/2018, de 12 de Julho.

⁽³⁰⁾ Por exemplo, no âmbito do Programa Formar+, prevê-se que a atribuição dos apoios financeiros é efetuada da seguinte forma: (i) uma primeira transferência, no montante de 70 % do valor total do apoio aprovado, após a celebração do protocolo de apoio; (ii) uma segunda transferência, no montante de 30 % do valor total do apoio aprovado, após a entrega do relatório. Cf. art. 19.º da Portaria n.º 382/2017, de 20 de Dezembro.

tivos, a realização e pagamento das mesmas. Após validação da entidade competente, as mencionadas despesas são reembolsadas ao beneficiário, de acordo com as regras da subvenção^(31/32). O último pedido de reembolso é processado como “pedido de pagamento de saldo final”.

(v) Adiantamento — Os adiantamentos podem assumir duas submodalidades:

— Adiantamento “contra factura” — O pagamento do incentivo depende da apresentação e comprovação, pelo beneficiário, de despesas de investimento elegíveis, faturadas e não liquidadas. Nestes casos, o beneficiário fica obrigado a apresentar, num determinado prazo, a contar da data de pagamento do adiantamento, os comprovativos do pagamento integral da despesa que serviu de base ao pagamento do adiantamento⁽³³⁾.

— Adiantamento “contra garantia” — O beneficiário apresenta um pedido de adiantamento, mediante a entrega de uma garantia constituída a favor da entidade subvencionante, de montante igual ao do adiantamento solicitado. Posteriormente, terá que apresentar os comprovativos do pagamento integral da despesa que serviu de base ao pagamento do adiantamento^(34/35).

Ora, relativamente às modalidades de pagamento indicadas em (i), (iii), (iv) e (v) admite-se mais facilmente a sua impenhorabilidade, porquanto o requisito da afectação a uma actividade concreta e determinada revela-se mais claro, tanto mais que, exigindo-se, em algumas delas, a comprovação da despesa efectuada pelo beneficiário, essa ligação evidencia-se. Já quanto às subvenções de pagamento periódico pode ser mais difícil compreender essa afectação, uma vez que os valores atribuí-

(31) Cf., art. 2.º, al. c) do Despacho n.º 10172-A/2015 da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 177, de 10 de setembro de 2015.

(32) *V.g.*, art. 18.º, n.º 2 da Portaria n.º 118/2018, de 30 de Abril, art. 18.º, n.º 2 da Portaria n.º 303/2016, de 5 de Dezembro.

(33) Cf. art. 2.º, al. b) do Despacho n.º 10172-A/2015 da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 177, de 10 de setembro de 2015.

(34) Cf. art. 2.º, al. a) do Despacho n.º 10172-A/2015 da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 177, de 10 de setembro de 2015.

(35) *V.g.*, art. 18.º, n.º 4 da Portaria n.º 118/2018, de 30 de Abril, art. 18.º, n.º 4 da Portaria n.º 303/2016, de 5 de Dezembro.

dos, embora destinados à prossecução de uma actividade com reflexos no interesse público, não são susceptíveis de comprovação “despesa a despesa”.

Nessa medida, poder-se-ia equacionar a penhorabilidade das bolsas e de outras subvenções periódicas com os limites estabelecidos no n.º 1 do art. 738.º do CPC, subsumindo-as ao inciso “prestações de qualquer natureza que assegurem a subsistência do executado”. Acontece que as subvenções periódicas não podem ser vistas como uma remuneração, salário ou até como um subsídio social destinado a assegurar a subsistência do respectivo beneficiário. Na realidade, como resulta do conceito de subvenção, o sujeito subvencionado realiza a actividade (subvencionada) de *motu proprio*, isto é, espontaneamente e, em primeira linha, para seu próprio proveito. Quer isto dizer que não o faz para satisfazer uma necessidade da Administração Pública. Por força da atribuição da subvenção, nem o subvencionado presta trabalho ou um serviço à Administração Pública ou gere, por sua conta e risco, serviços seus, nem a Administração Pública recebe trabalho ou adquire serviços para satisfação de necessidades suas, nem remunera a gestão, por terceiros, de actividades que lhe competiam. Ou seja, o resultado produzido pela actividade subvencionada (v.g., investigação científica, dinamização cultural, diminuição do desemprego) não aproveita directamente à Administração Pública: aproveita, em primeiro lugar, àqueles que a exercem e, em segundo lugar e devido às características da actividade em si, ao interesse público. Por conseguinte, a prossecução do interesse público não ocorre por via da satisfação de necessidades da Administração Pública, mas sim por via da realização de actividades que lhe são estranhas, mas cujo desenvolvimento se revela profícuo na satisfação de necessidades colectivas. Assim, por exemplo, a criação de postos de trabalho na indústria automóvel, potenciada pela outorga de subvenções, não permite fornecer bens e serviços à Administração Pública. No entanto, ao propiciar a melhoria das condições económicas das famílias está a contribuir, com todas as suas implicações, para a prossecução do interesse público. Aqui reside o móbil da Administração Pública quando atribui subvenções, pois esta não actua como empregadora ou como cliente: actua como incentivadora/fomentadora.

Percebe-se, deste modo, a falta de ligação directa entre a quantia entregue a título de subvenção e a actividade realizada pelo subvencionado. Não há, reitera-se, uma relação de correspectividade entre o valor pago a título de subvenção e o produto da actividade desenvolvida pelo subvencionado. Nisto se traduz o carácter da ausência de contraprestação entre as obrigações principais que caracterizam a relação de subvenção:

por um lado, a obrigação de pagamento da subvenção a cargo da Administração Pública e, por outro, a obrigação de afectação de tais valores à realização de uma actividade, concreta e determinada⁽³⁶⁾.

Com efeito, a relação de subvenção não é uma relação de emprego público. Esta asserção faz sentido quando o sujeito subvencionado é uma pessoa singular e sobretudo no âmbito das bolsas de investigação. Relativamente a estas últimas, resulta claro do art. 4.º do Estatuto do Bolseiro de Investigação (aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de Agosto, sucessivamente alterada) que “os contratos de bolsa não geram relações de natureza jurídico-laboral nem de prestação de serviços, não adquirindo o bolseiro a qualidade de trabalhador em funções públicas”. De facto, a relação de subvenção não comporta as características elementares da relação de emprego público⁽³⁷⁾: não há subordinação jurídica, nem há remuneração. A actividade do bolseiro está apenas constringida pelo “plano de actividades”, definido pelo próprio, e ao poder de supervisão (não de direcção, nem tão-pouco disciplinar) do orientador científico⁽³⁸⁾. Para o efeito, recebe uma quantia mensal que não se subsume a uma remuneração, uma vez que não há uma correspondência entre as actividades desenvolvidas e a quantia auferida a título de bolsa. A prestação de serviços está igualmente excluída, uma vez que a bolsa não pode ser considerada um preço pela aquisição de serviços, mas tão-somente uma comparticipação do investimento realizado pelo bolseiro.

A esta luz, as bolsas e as demais subvenções periódicas devem considerar-se impenhoráveis, graças à sua afectação a uma actividade com repercussões no interesse público, renovando-se, nesta sede, os argumentos *supra* esgrimidos.

III. Conclusões

- A. As subvenções constituem um meio de fomento administrativo, isto é, um instrumento de que a Administração Pública se pode

⁽³⁶⁾ Sobre a ausência de contra-prestação nas subvenções, cf. FARRERES, GERMÁN FERNÁNDEZ, “Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico” in *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 13, 2010, p. 41; SÁNCHEZ, BEGOÑA SESMA, *Las subvenciones...*, ob. cit., pp. 397-998.

⁽³⁷⁾ Cf. art. 6.º, n.º 2 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas («LGTFP»), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, sucessivamente alterada.

⁽³⁸⁾ Cf. art. 5.º, n.º 1 do EBI.

servir para incentivar o desenvolvimento de actividades privadas com repercussões, directas ou indirectas, no interesse público.

- B. As subvenções-fomento consistem na entrega de uma quantia pecuniária, não sujeita a reembolso, pela Administração Pública do Fomento a um sujeito privado para ser destinada à realização de uma determinada actividade que este exerce de *motu proprio*, contribuindo ambos, dessa forma, para a prossecução do interesse público.
- C. A discussão doutrinal e jurisprudencial em torno da (im)penhorabilidade das quantias atribuídas a título de subvenção passa, por um lado, pela fungibilidade do dinheiro entregue e pelo facto de o mesmo ou o respectivo direito de crédito passarem a integrar o património do sujeito beneficiário, ficando, assim, à mercê de penhoras e, por outro, pela sua necessária afectação à realização futura de uma concreta e determinada actividade com repercussões no interesse público, o que poderá constituir o factor diferenciador e determinante da impenhorabilidade das subvenções.
- D. De acordo com o n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto (institui o IFAP, I.P.) e com o art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro (institui a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P) os pagamentos, realizados por uma e outra entidades, relativos a regimes de apoio, nacionais ou europeus, são, quando devidos, integralmente liquidados aos respectivos beneficiários ou aos seus representantes, não sendo, tais pagamentos, susceptíveis de arresto, de penhora ou de cessão de créditos.
- E. Por conseguinte, as subvenções pagas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. estão a salvo de penhoras, por força das disposições especiais citadas e nos termos do prómio do art. 736.º do CPC.
- F. No entanto, a *ratio* que preside à impenhorabilidade das subvenções outorgadas por aquelas entidades impõe-se, de igual forma, às subvenções outorgadas por outras entidades que também exerçam a actividade administrativa do fomento, pelo que não é aceitável que umas subvenções se considerem impenhoráveis e outras não.
- G. Neste sentido, pugna-se pela aplicação analógica das normas do n.º 3 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de Agosto e do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de Outubro às

subvenções-fomento atribuídas pelas demais entidades que prosseguem à actividade administrativa de fomento, quer se considere a presença de uma lacuna oculta na regulação da impenhorabilidade das subvenções, quer se considere a violação do princípio da igualdade e a consequente discriminação negativa dos executados beneficiários de subvenções-fomento atribuídas pelo IFAP, I.P. e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. — isentas de penhora por disposição especial — e as subvenções pagas pelas demais entidades que integram a Administração Pública do Fomento.

- H. A esta luz, defende-se a tese da impenhorabilidade de todas as subvenções-fomento, incluindo as subvenções periódicas, como é o caso das bolsas de investigação, as quais não podem ser vistas como uma remuneração, salário ou subsídio social destinado a assegurar a subsistência do respectivo beneficiário, para efeitos do disposto no n.º 1 do art. 738.º do CPC.