

## **PARECER**

**Prescrição das dívidas às Autarquias Locais, por taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos**

Os assessores:

André Barata e Mariana Vargas



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### **Nota Introdutória**

Através do Despacho da Ex.ma Senhora Coordenadora a fls. 18 do processo R-3939/09 (A2), em que é Reclamante o Senhor A. e entidade visada a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, no âmbito de processos de execução fiscal que lhe foram instaurados por falta de pagamento da taxa de saneamento, contra os quais deduziu oposição, e no qual se suscitavam questões relacionadas com a prestação de serviços públicos essenciais, objecto de diversas outras queixas apresentadas neste Órgão do Estado<sup>1</sup>, foi determinado o estudo conjunto das dúvidas para que aquelas questões remetem.

Cientes das dificuldades de integração dos diversos diplomas legais aplicáveis à matéria em análise, sobre a qual não existem, por ora, elementos jurisprudenciais e doutrinários que permitam fixar com a necessária precisão o âmbito e alcance das normas neles contidas, dificuldades acrescidas pelo facto de se tratar de matéria da competência regulamentar das Autarquias Locais e pela prática, nem sempre coincidente, quer das entidades gestoras dos serviços públicos essenciais em causa, quer das entidades competentes para a cobrança coerciva das dívidas provenientes da prestação daqueles serviços, procurou-se encontrar uma solução interpretativa de equilíbrio entre as garantias do utente e a tutela do direito do credor.

Tal solução interpretativa decorreu da necessidade de conciliação de normas dispersas por vários diplomas, na maior parte aplicáveis à situação com as necessárias adaptações.

De facto, a Lei n.º 23/96, de 26/07, consagra a protecção do utente de serviços públicos essenciais, independentemente da natureza jurídica da entidade prestadora.

Ora, estamos em crer que é precisamente a natureza jurídica da entidade prestadora do serviço público essencial que define a qualificação da contraprestação pelo serviço

---

<sup>1</sup> Nomeadamente as queixas que deram origem à abertura dos processos R-5907/08 (A2) e R-1137/09 (A2), também pendentes.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

prestado, a forma da sua cobrança coerciva, através do processo de execução cível/injunção ou do processo de execução fiscal, e determina a diversidade dos regimes aplicáveis em cada uma das situações, não identificados pelo legislador, naquela Lei n.º 23/96, de 26/07.

Procurando conciliar as normas de carácter geral e especial, aplicáveis às relações entre o utente de todo e qualquer serviço público essencial, independentemente da natureza jurídica da entidade prestadora, com as normas próprias do direito tributário, devidamente adaptadas, quando o credor é uma Autarquia Local, prestamos o seguinte

### **PARECER**

#### **Prescrição das dívidas às Autarquias Locais, por taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos**

##### **I – Qualificação jurídica das taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.**

Os serviços de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos são serviços públicos essenciais, cujos utentes beneficiam da protecção que lhes é conferida pela Lei n.º 23/96, de 26/07, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02, e pela Lei n.º 24/2008, de 02/06, encontrando-se enumerados nas alíneas a), f) e g), do n.º 1 do seu artigo 1.º, respectivamente.

Trata-se de serviços prestados pelas Autarquias Locais, por Empresas Públicas Municipais ou por Empresas Concessionárias, cujas receitas são da titularidade dos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 10.º, alínea c), da Lei das Finanças



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Locais (Lei n.º 2/2007, de 15/01), com remissão para os artigos 15.º (taxas) e 16.º (preços), da mesma Lei.

O entendimento de que, muito embora as referidas receitas possam ser cobradas directamente (na fase de pagamento voluntário) pelas Empresas Concessionárias, não constituem receitas próprias, mas sim receitas municipais, sai reforçada com a redacção do n.º 5, do artigo 16.º, da Lei das Finanças Locais<sup>2</sup>, em que se prevê a sua transferência para a Empresa Concessionária.

Tais receitas, independentemente do nome que lhes seja atribuído - taxas, tarifas ou preços<sup>3</sup> (tanto a Lei n.º 23/96, de 26/07 como o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, usam, cumulativamente, as três designações) -, são receitas de natureza tributária, constando o seu regime geral da Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo Decreto-Lei

---

<sup>2</sup> Artigo 16º - Preços

1 – Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão directa pelas unidades orgánicas municipais ou pelos serviços municipalizados não devem ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.

2 – Para efeitos do número anterior, os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor.

3 – O preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, designadamente, às actividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de:

- a) Abastecimento público de água;
- b) Saneamento de águas residuais;
- c) Gestão de resíduos sólidos;
- d) Transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- e) Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

4 – Relativamente às actividades mencionadas no número anterior, os municípios devem cobrar preços nos termos de regulamento tarifário a aprovar.

5 – Salvo disposições contratuais em contrário, nos casos em que haja receitas municipais ou de serviços municipalizados provenientes de preços e demais instrumentos contratuais associados a uma qualquer das actividades referidas no número anterior que sejam realizadas através de empresas concessionárias, devem tais receitas ser transferidas para essas empresas até ao 30º dia do mês seguinte ao registo da respectiva receita, devendo ser fornecida às empresas informação trimestral actualizada e discriminada dos montantes cobrados.

6 – Cabe à entidade reguladora dos sectores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos a verificação do disposto nos n.ºs 1, 4 e 5, devendo, caso se trate de gestão directa municipal, de serviço municipalizado, empresa municipal ou intermunicipal, informar a assembleia municipal e a entidade competente da tutela inspectiva caso ocorra violação de algum destes preceitos, sem prejuízo dos poderes sancionatórios de que disponha.

<sup>3</sup> - Sobre a distinção entre estas figuras jurídicas, cfr., entre outros, GOMES, Nuno Sá, “Manual de Direito Fiscal” - Vol. I, Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1995, págs. 73 e ss., e NABAIS, José Casalta, “Direito Fiscal”, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 33 e ss.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

n.º 398/98, de 17/12, cujo artigo 3.º - Classificação dos tributos -, as inclui na categoria de tributos locais (n.º 1, alínea b) e n.º 2), embora sujeitas ao regime de lei especial (n.º 3).

No que respeita à generalidade das taxas das Autarquias Locais, a lei especial a que se refere o n.º 3 do artigo 3.º, da Lei Geral Tributária, é a Lei n.º 56-E/2006, de 29/12, que aprovou o “Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais” (RGTAL); contudo, tratando-se de serviços públicos essenciais, a sua regulamentação específica é a que decorre da já citada Lei n.º 23/96, de 26/07, complementada por outros diplomas legislativos, entre os quais o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, cujo objecto é, de acordo com o seu artigo 1.º, “o de estabelecer o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos”.

A cobrança coerciva destes tributos municipais segue as regras do processo de execução fiscal, conforme o estabelecido pelo artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26/10, que aprovou o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)<sup>4</sup>, confirmado pelo n.º 2 do artigo 12.º do RGTAL<sup>5</sup>.

Apesar das particularidades do regime das taxas de que agora nos ocupamos, procurar-se-á definir o regime aplicável à extinção da respectiva prestação tributária, por caducidade e por prescrição.

---

<sup>4</sup> Artigo 7.º - Tributos administrados por autarquias locais

1 — As competências atribuídas no código aprovado pelo presente decreto-lei a órgãos periféricos locais serão exercidas, nos termos da lei, em caso de tributos administrados por autarquias locais, pela respectiva autarquia.

2 — As competências atribuídas no código aprovado pelo presente decreto-lei ao dirigente máximo do serviço ou a órgãos executivos da administração tributária serão exercidas, nos termos da lei, pelo presidente da autarquia.

3 — As competências atribuídas pelo código aprovado pelo presente decreto-lei ao representante da Fazenda Pública serão exercidas, nos termos da lei, por licenciado em Direito desempenhando funções de mero apoio jurídico.

<sup>5</sup> Artigo 12.º - Incumprimento

1—São devidos juros de mora pelo cumprimento extemporâneo da obrigação de pagamento de taxas das autarquias locais.

2—As dívidas que não forem pagas voluntariamente são objecto de cobrança coerciva através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### II – Caducidade

A caducidade é um instituto que, quer no direito civil, quer no direito tributário, se relaciona com os efeitos do decurso do tempo sobre o objecto imediato de uma relação jurídica, conduzindo à extinção do direito tutelado.

Contudo, como bem nota Jorge Lopes de Sousa<sup>6</sup>, o facto de, no direito civil, a caducidade se converter em prescrição e vice-versa, nos termos do artigo 299.º, do Código Civil (CC)<sup>7</sup>, poderá trazer dificuldades acrescidas à definição e delimitação do âmbito de aplicação de cada um daqueles conceitos.

Tal não acontece, porém, no direito tributário, desde logo porque, neste ramo do direito, o conceito de caducidade se encontra definido como sendo o período temporal em que pode ser exercido o direito à liquidação dos tributos e validamente emitida a respectiva notificação ao sujeito passivo. Em termos gerais, tal definição consta do n.º 1 do artigo 45.º, da LGT,<sup>8</sup> e, no que respeita à generalidade das taxas devidas às Autarquias Locais,

---

<sup>6</sup> - Cfr. o Autor citado, em “Sobre a Prescrição da Obrigação Tributária – Notas Práticas”, Áreas Editora, Lisboa, 2008.

<sup>7</sup> Artigo 299º - Alteração da qualificação

1. Se a lei considerar de caducidade um prazo que a lei anterior tratava como prescricional, ou se, ao contrário, considerar como prazo de prescrição o que a lei antiga tratava como caso de caducidade, a nova qualificação é também aplicável aos prazos em curso.

2. No primeiro caso, porém, se a prescrição estiver suspensa ou tiver sido interrompida no domínio da lei antiga, nem a suspensão nem a interrupção serão atingidas pela aplicação da nova lei; no segundo, o prazo passa a ser susceptível de suspensão e interrupção nos termos gerais da prescrição.

<sup>8</sup> Artigo 45º - Caducidade do direito à liquidação

1 – O direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro.

2 – (...)

3 – (...)

4 – O prazo de caducidade conta-se, nos impostos periódicos, a partir do termo do ano em que se verificou o facto tributário e, nos impostos de obrigação única, a partir da data em que o facto tributário ocorreu, excepto no imposto sobre o valor acrescentado e nos impostos sobre o rendimento quando a tributação seja efectuada por retenção na fonte a título definitivo, caso em que aquele prazo se conta a partir do início do ano civil seguinte àquele em que se verificou, respectivamente, a exigibilidade do imposto ou o facto tributário. (A presente redacção foi dada pela Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2005)

5 – (...)

6 – (...)



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

do artigo 14.º, do RGTAL<sup>9</sup>, em que se não distingue entre taxas periódicas e taxas de obrigação única, como o faz o n.º 4 do artigo 45.º, da LGT.

Todavia, no que respeita às taxas devidas pelos utentes dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, haverá que proceder à devida adaptação daquela norma, tendo em conta que:

1. São, quase sempre, tributos de periodização mensal, cujo facto tributário consiste na prestação de um serviço continuado, em regra mediante contrato entre o utente e a entidade gestora, cuja liquidação (quantificação do valor da dívida) se considera efectuada com a notificação para pagamento voluntário, consubstanciada no envio da respectiva factura (cfr. os artigos 9.º e 11.º, da Lei n.º 23/96, de 26/07, na redacção que lhes foi dada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02, e o artigo 67.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08);
2. A única norma relativa à caducidade é a que consta do artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 23/96, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02, relativa “às diferenças” entre o valor inicialmente pago e o correspondente ao consumo efectuado, na qual se estabelece que o direito do prestador ao seu recebimento caduca dentro do prazo de 6 meses após aquele primeiro pagamento. Porém, o referido artigo 10.º, sob a epígrafe de “prescrição e caducidade”, estabelece um prazo prescricional de seis meses após o termo do período da prestação do serviço, o que deixa indiciar que, mesmo para o pagamento inicial, o prazo de caducidade seja igualmente de 6 meses.

---

<sup>9</sup> Artigo 14.º - Caducidade

O direito de liquidar as taxas caduca se a liquidação não for validamente notificada ao sujeito passivo no prazo de quatro anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Quanto a este último ponto, é ainda necessário o apelo às disposições dos n.ºs 2 e 5, do artigo 67.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, que se afiguram conter causas de suspensão da própria caducidade do direito à liquidação:

- O n.º 2 daquele artigo obriga a entidade gestora à leitura real dos instrumentos de medição, com uma frequência mínima de duas vezes por ano e com um distanciamento máximo de oito meses entre duas leituras reais consecutivas. Tal obrigatoriedade, conjugada com a facturação mensal do serviço, determina que a facturação intermédia seja efectuada por estimativa (cfr. o n.º 6, do mesmo artigo) sendo que, quando o pagamento por estimativa seja inferior ao do consumo real, o credor dispõe de um prazo adicional, igual ao prazo inicial, para proceder à liquidação da diferença apurada em seu benefício;
- O n.º 5 daquele artigo 67.º estabelece outra causa suspensiva da caducidade do direito à liquidação da taxa devida pelos consumos reais: o prazo fica suspenso enquanto não for possível a realização da leitura do consumo real, por facto imputável ao utilizador (por exemplo, porque o contador se situa no interior da sua habitação e este não faculta o acesso à entidade gestora).

### III – Prescrição

#### 1. Fundamentos da prescrição no direito tributário.

A prescrição é outra das repercussões do decurso do tempo sobre as relações jurídicas, conhecida do direito civil, assim como do direito tributário, embora com efeitos diferentes e regimes distintos em diversos aspectos, atendendo aos fundamentos do instituto, em cada um dos referidos ramos do direito.





## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Enumerava Manuel de Andrade<sup>10</sup> diversos fundamentos para a prescrição extintiva, entre outros:

- a) a negligência do titular do direito em exercitá-lo durante o período de tempo indicado na lei, fazendo pressupor a vontade de renúncia ao direito, que o tornaria indigno de protecção jurídica;
- b) considerações de certeza ou segurança jurídica, relacionadas com as expectativas e planos de vida;
- c) a protecção dos obrigados, em especial dos devedores, contra a dificuldade de prova do pagamento, caso não tivessem exigido recibo.

Segundo Jorge Lopes de Sousa<sup>11</sup>, “no domínio do direito tributário, os fundamentos da prescrição terão de se encontrar por outra via, pois o seu regime, após a vigência do CPT, é radicalmente diferente do regime do direito civil”. E continua dizendo que: “na verdade, no domínio do direito tributário, o carácter officioso do conhecimento da prescrição (introduzido no art. 259.º do CPT e reafirmado no art. 175.º do CPPT) é um sinal evidente da omnipresença do interesse público como fundamento da prescrição, interesse este que, no caso, é o da segurança ou certeza jurídica” (...), que “deve prevalecer sobre o interesse patrimonial do credor tributário”.

Ora, sendo as taxas de que trata o presente estudo receitas de natureza tributária, crê-se ser este o fundamento que preside à sua prescrição.

### **2. Prescrição e cobrança. Modalidades de cobrança. Prazo de pagamento voluntário.**

---

<sup>10</sup> - Cfr. ANDRADE, Manuel, in “Teoria Geral da Relação Jurídica”, Vol. II – 4.ª Reimpressão, Almedina Coimbra, 1974, págs. 445-446.

<sup>11</sup> - Cfr. ob. cit.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Podendo definir-se o prazo de prescrição como sendo o período temporal em que o credor pode exigir a satisfação do seu direito à cobrança do tributo, convirá aqui fazer menção às modalidades de cobrança das receitas tributárias das Autarquias Locais que, de acordo com o n.º 1 do artigo 10.º do RGTAL, são definidas em cada um dos regulamentos autárquicos, não podendo a Autarquia negar a prestação do serviço, por falta do pagamento da respectiva taxa, quando o sujeito passivo deduzir reclamação ou impugnação e for prestada, nos termos da lei, garantia idónea (cfr. o n.º 2 do artigo 10.º, do RGTAL).

Se a cobrança consiste num procedimento tendente à arrecadação da receita, pela entidade pública, ele tem como correspectivo o acto de pagamento, através do qual o devedor satisfaz o direito do credor, pondo termo à obrigação tributária. Embora o pagamento seja indissociável da cobrança, ele é tratado autonomamente no artigo 11.º do RGTAL, como forma de extinção da obrigação (da taxa, como ali se exprime o legislador), a par de outras formas de extinção, nos termos da LGT – entre as quais a dação em pagamento e a compensação.

Em caso de incumprimento (dentro do prazo de cobrança voluntária que, quanto às taxas de que vimos tratando não vem definido no n.º 3 do artigo 10.º, da Lei n.º 23/96, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2008, nem no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, em que apenas se prevê que a exigência de pagamento seja comunicada ao utente, por escrito, com uma antecedência mínima de 10 dias úteis relativamente à data limite fixada para efectuar o pagamento), começam a vencer-se juros de mora e deve ter início a cobrança coerciva, através do processo de execução fiscal – cfr. o artigo 12.º, do RGTAL, acima transcrito (nota 3).

### **3. Regime da prescrição das taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos. Interrupção e suspensão da prescrição.**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Se o artigo 15.º do RGTAL não contém a regulamentação integral do instituto da prescrição das taxas municipais, sendo, nessa medida, uma norma aberta, há que integrar analogicamente as lacunas daí decorrentes, não por utilização subsidiária das normas do CC, mas das da LGT, onde se contém o regime geral dos tributos.

Sobre o início de contagem do prazo de prescrição das referidas taxas, remetemos para o que foi dito supra, quando se tratou da caducidade, relativamente às adaptações decorrentes de aquelas apresentarem periodicidade mensal – matéria que, quanto à prescrição dos restantes tributos, vem regulada pelo artigo 48.º, da LGT<sup>12</sup>.

Referiremos ainda que o prazo de prescrição das taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos é de 6 meses após a prestação do serviço a que respeitam, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º, da Lei n.º 23/96, de 26/07.

Contém o artigo 15.º do RGTAL<sup>13</sup> uma norma quase idêntica à do artigo 49.º da LGT, na redacção anterior à que lhe foi dada pela Lei n.º 54-A/2006, de 30/12 (Orçamento do

---

<sup>12</sup> Artigo 48º - Prescrição

1 – As dívidas tributárias prescrevem, salvo o disposto em lei especial, no prazo de oito anos contados, nos impostos periódicos, a partir do termo do ano em que se verificou o facto tributário e, nos impostos de obrigação única, a partir da data em que o facto tributário ocorreu, excepto no imposto sobre o valor acrescentado e nos impostos sobre o rendimento quando a tributação seja efectuada por retenção na fonte a título definitivo, caso em que aquele prazo se conta a partir do início do ano civil seguinte àquele em que se verificou, respectivamente, a exigibilidade do imposto ou o facto tributário. (A presente redacção foi dada pela Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2005).

2 – As causas de suspensão ou interrupção da prescrição aproveitam igualmente ao devedor principal e aos responsáveis solidários ou subsidiários.

3 – A interrupção da prescrição relativamente ao devedor principal não produz efeitos quanto ao responsável subsidiário se a citação deste, em processo de execução fiscal, for efectuada após o 5º ano posterior ao da liquidação.

<sup>13</sup> Artigo 15.º - Prescrição

1—As dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu.

2—A citação, a reclamação e a impugnação interrompem a prescrição.

3—A paragem dos processos de reclamação, impugnação e execução fiscal por prazo superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo faz cessar a interrupção da prescrição, somando-se, neste caso, o tempo que decorreu após aquele período ao que tiver decorrido até à data da autuação.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Estado para 2007)<sup>14</sup>, em que, para além de se fazer referência ao prazo geral de prescrição das taxas das Autarquias Locais, se dispõe ainda sobre os factos interruptivos e suspensivos da sua contagem.

No pressuposto de que não se encontrem pendentes processos por dívidas de taxas municipais anteriores a 1999, caso em que se atenderia ao disposto no artigo 34.º do CPT, iremos ater-nos ao regime da prescrição decorrente da conjugação entre o artigo 15.º do RGTAL e a anterior redacção do artigo 49.º da LGT, com as adaptações impostas pelo artigo 10.º da Lei n.º 23/96, de 26/07, seguindo de perto Jorge Lopes de Sousa<sup>15</sup>.

### **3.1 – Efeitos dos factos interruptivos do decurso do prazo de prescrição: efeitos instantâneos e efeitos continuados.**

Segundo o Autor citado, as leis tributárias prevêm factos com efeitos interruptivos da prescrição, não sendo necessário o apelo às normas do CC para a sua determinação. Tais factos interruptivos, no que respeita às taxas das Autarquias Locais, são: 1 – a citação (na execução fiscal); 2 – a reclamação e 3 – a impugnação, conforme a enumeração taxativa do n.º 2 do artigo 15.º do RGTAL.

Porém, não se encontrando regulados os efeitos dos factos interruptivos da prescrição da obrigação tributária, são de aplicação subsidiária as disposições do CC, com as necessárias adaptações.

---

<sup>14</sup> Artigo 49º - Interrupção e suspensão da prescrição

1 – A citação, a reclamação, o recurso hierárquico, a impugnação e o pedido de revisão oficiosa da liquidação do tributo interrompem a prescrição. (redacção dada pela Lei n.º 100/99, de 26/07).

2 – A paragem do processo por período superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo faz cessar o efeito previsto no número anterior, somando-se, neste caso, o tempo que decorrer após esse período ao que tiver decorrido até à data da autuação.

3 – O prazo de prescrição legal suspende-se por motivo de paragem do processo de execução fiscal em virtude de pagamento de prestações legalmente autorizadas, ou de reclamação, impugnação ou recurso.

<sup>15</sup> Cfr. ob. cit.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Tais efeitos são os que constam dos artigos 326.º e 327.º, do CC<sup>16</sup>, como se disse, com as necessárias adaptações. Trata-se, pois, de factos interruptivos cujos efeitos se não esgotam instantaneamente, mas que produzem efeitos continuados.

O primeiro efeito dos factos interruptivos da prescrição é a inutilização de todo o tempo decorrido anteriormente, começando, a partir da sua produção, a correr novo prazo prescricional (artigo 326.º, n.º 1), igual ao prazo inicial (artigo 326.º, n.º 2 – 1.ª parte), fixado em normas imperativas, de natureza especial (as consagradas, quanto aos serviços públicos essenciais, na Lei 23/96, de 26/07, em que se estabelece um prazo prescricional de 6 meses), pelo que não será de aplicar o prazo geral de prescrição das obrigações civis, previsto no artigo 311.º, do CC, para que remete a 2.ª parte do n.º 2 daquele artigo 326.º.

Os efeitos continuados dos factos interruptivos da prescrição (maxime, da reclamação graciosa e da impugnação judicial) são suspensivos do reinício da contagem do novo prazo prescricional. Contudo, crê-se não terem aplicação ao direito tributário as disposições do artigo 327.º, do CC, que impedem o reinício da contagem da prescrição, enquanto não passar em julgado a decisão que puser termo ao processo, em especial quando o processo de que se trata tenha, ao menos parcialmente, natureza administrativa:

---

<sup>16</sup> Artigo 326º - Efeitos da interrupção

1. A interrupção inutiliza para a prescrição todo o tempo decorrido anteriormente, começando a correr novo prazo a partir do acto interruptivo, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo seguinte.
2. A nova prescrição está sujeita ao prazo da prescrição primitiva, salvo o disposto no artigo 311º.

Artigo 327º - Duração da interrupção

1. Se a interrupção resultar de citação, notificação ou acto 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.
2. Quando, porém, se verifique a desistência ou a absolvição da instância, ou esta seja considerada deserta, ou fique sem efeito o compromisso arbitral, o novo prazo prescricional começa a correr logo após o acto interruptivo.
3. Se, por motivo processual não imputável ao titular do direito, o réu for absolvido da instância ou ficar sem efeito o compromisso arbitral, e o prazo da prescrição tiver entretanto terminado ou terminar nos dois meses imediatos ao trânsito em julgado da decisão ou da verificação do facto que torna ineficaz o compromisso, não se considera completada a prescrição antes de findarem estes dois meses.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- a) é o que acontece com o processo de execução fiscal que, na sua fase administrativa, corre nos serviços da Administração Fiscal e cujo título executivo é a certidão de dívida extraída pela entidade que procede à liquidação e à cobrança voluntária do tributo, após o decurso do prazo de pagamento voluntário;
- b) o mesmo ocorre com a reclamação e com a impugnação (embora este processo tenha natureza judicial, pode terminar na fase administrativa – cfr. o artigo 112.º, do CPPT), que não estejam paradas por mais de um ano, por facto não imputável ao sujeito passivo;
- c) a força executiva da certidão de dívida com base na qual é instaurado o processo de execução fiscal, é corolário do princípio da autotutela executiva de que beneficiam as entidades públicas, no âmbito das suas atribuições legais, pelo que não carecem do recurso aos tribunais judiciais, nem para a declaração do seu direito de crédito, nem para a arrecadação das suas receitas de natureza tributária.

Em caso de paragem dos processos de reclamação, impugnação ou da própria execução fiscal, por determinado período de tempo, por facto não imputável ao sujeito passivo, cessam os efeitos dos factos interruptivos, operando a conversão legal da interrupção em suspensão do prazo prescricional, somando-se o tempo decorrido após aquele período, com o que tiver decorrido até à data da sua autuação (muito embora, no que respeita à execução fiscal, o facto interruptivo não seja a instauração do processo, mas sim a citação do executado).

Se, em regra, o referido período temporal de paragem do processo, que determina a conversão legal da interrupção em suspensão do prazo prescricional é de um ano, não o poderá ser no caso das taxas devidas pelos utentes dos serviços públicos essenciais em análise, se o processo que estiver parado por facto não imputável ao utente for o de



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

execução fiscal, sem que se encontre pendente impugnação judicial. De facto, não havendo factos que determinem a suspensão do prazo de prescrição, o novo prazo após a produção do facto interruptivo, esgota-se em 6 meses.

No que respeita à reclamação, estabelece o artigo 68.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009<sup>17</sup>, de 20/08, o prazo especial de 22 dias úteis (se o regulamento da Autarquia não estabelecer um prazo mais curto) para a notificação da decisão das reclamações contra as condições da prestação do serviço – será a ultrapassagem deste prazo, por facto não imputável ao utente, que determina o termo da suspensão do prazo de prescrição, a que alude o n.º 3 do artigo 15.º, do RGTAL.

O Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, entrou em vigor em 01/01/2010; o anterior regime das reclamações, no âmbito da prestação de serviços de fornecimento de água, de saneamento e de recolha de resíduos urbanos, pelas Autarquias Locais, seguia o regime geral das garantias, previsto no artigo 16.º, do RGTAL<sup>18</sup>, cujo n.º 3 dispõe que, não sendo a reclamação decidida no prazo de 60 dias, se presume o seu indeferimento tácito. Tal presunção de indeferimento tácito, determina, por si só, a extinção da

---

<sup>17</sup> Artigo 68.º - Reclamações

1 — A apresentação de reclamação escrita alegando erros de medição do consumo de água suspende o prazo de pagamento da respectiva factura caso o utilizador solicite a verificação extraordinária do contador após ter sido informado da tarifa aplicável.

2 — Para além do livro de reclamações, exigido pela legislação aplicável, as entidades gestoras devem garantir a existência de mecanismos apropriados para a apresentação de reclamações pelos utilizadores relativamente às condições da prestação do serviço que não impliquem a deslocação do utilizador às instalações da entidade gestora.

3 — Para além da obrigação de envio das folhas de reclamação para a entidade reguladora e sem prejuízo de outros prazos legais ou contratuais mais curtos aplicáveis,

as entidades gestoras devem responder por escrito, no prazo máximo de 22 dias úteis, a todos os utilizadores que apresentem reclamações escritas por qualquer meio.

4 — A entidade reguladora aprecia todas as reclamações que lhe sejam remetidas pelos utilizadores ou pelas entidades gestoras, com respeito pelo direito de resposta da entidade gestora.

<sup>18</sup> Artigo 16.º - Garantias

1—Os sujeitos passivos das taxas para as autarquias locais podem reclamar ou impugnar a respectiva liquidação.

2—A reclamação é deduzida perante o órgão que efectuou a liquidação da taxa no prazo de 30 dias a contar da notificação da liquidação.

3—A reclamação presume-se indeferida para efeitos de impugnação judicial se não for decidida no prazo de 60 dias.

4—Do indeferimento tácito ou expresso cabe impugnação judicial para o tribunal administrativo e fiscal da área do município ou da junta de freguesia, no prazo de 60 dias a contar do indeferimento.

5—A impugnação judicial depende da prévia dedução da reclamação prevista no n.º 2 do presente artigo.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reclamação, que, deixando de estar parada, por facto não imputável ao devedor, deixa de produzir efeitos suspensivos da prescrição.

A mesma questão se coloca, em caso de interposição de impugnação judicial, em caso de indeferimento expresso ou tácito da reclamação graciosa, nos termos dos artigos 16.º do RGTAL e 56.º, da Lei das Finanças Locais<sup>19</sup>.

Se a interposição da impugnação judicial é um facto imputável ao utente, já o não é a sua paragem, por período superior a um ano, que, a acontecer, apenas determina a suspensão do prazo de prescrição.

Por outro lado, nada impedirá que a interrupção da prescrição das taxas possa ter lugar mais do que uma vez, contrariamente ao que vem consignado no n.º 3 do artigo 49.º, da LGT, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 54-A/2006, de 30/12 (Orçamento do Estado para 2007)<sup>20</sup>, se, após terminarem os efeitos suspensivos de um facto interruptivo, sobrevier novo facto interruptivo.

---

<sup>19</sup> Artigo 56º - Garantias tributárias

1 – À reclamação graciosa ou impugnação judicial da liquidação das taxas, encargos de mais-valias e demais receitas de natureza tributária aplicam-se as normas do Código de Procedimento e de Processo Tributário, com as necessárias adaptações.

2 – Às infracções às normas reguladoras das taxas, encargos de mais-valias e demais receitas de natureza tributária que constituam contra-ordenações aplicam-se as normas do Regime Geral das Infracções Tributárias, com as necessárias adaptações.

3 – Compete aos órgãos executivos a cobrança coerciva das dívidas às autarquias locais provenientes de taxas, encargos de mais-valias e outras receitas de natureza tributária que aquelas devam cobrar, aplicando-se o Código de Procedimento e de Processo Tributário, com as necessárias adaptações.

<sup>20</sup> Artigo 49º - Interrupção e suspensão da prescrição

1 – A citação, a reclamação, o recurso hierárquico, a impugnação e o pedido de revisão oficiosa da liquidação do tributo interrompem a prescrição.

2 – (Revogado) (O presente número foi revogado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, com entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007).

3 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a interrupção tem lugar uma única vez, com o facto que se verificar em primeiro lugar (A presente redacção foi dada pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007).

4 – O prazo de prescrição legal suspende-se em virtude de pagamento de prestações legalmente autorizadas, ou enquanto não houver decisão definitiva ou passada em julgado, que puser termo ao processo, nos casos de reclamação, impugnação, recurso ou oposição, quando determinem a suspensão da cobrança da dívida (A presente redacção foi dada pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007).





## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Tal como já foi mencionado anteriormente, as normas da LGT são de aplicação subsidiária à matéria em apreço, face ao regime estabelecido pelo artigo 15.º, do RGTAL, com uma redacção próxima da anterior redacção do artigo 49.º, da LGT, em que se não previa, como agora sucede, que a interrupção da prescrição não pode ter lugar mais do que uma vez.

O novo regime do artigo 49.º, da LGT, que se repete, não tem aplicação às taxas das Autarquias Locais, vem impedir a interrupção da prescrição por mais de uma vez, porém, em contrapartida, veio alargar o período de produção de efeitos suspensivos da reclamação graciosa, impugnação judicial, recurso ou oposição, até ao termo do processo, independentemente da sua paragem, por facto não imputável ao sujeito passivo, se, na sua pendência, se mantiver a suspensão da cobrança da dívida (mediante prestação de garantia ou dispensa da sua prestação, nos termos das leis tributárias).

### **3.2 – Causas comuns de suspensão dos prazos de caducidade e de prescrição.**

Vimos anteriormente que os n.ºs 2 e 5, do artigo 67.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, prevêem causas de suspensão do prazo de caducidade, que se crê serem também causas de suspensão do prazo prescricional, pois se o credor beneficia de um prazo mais alargado para proceder à determinação do valor da dívida, nas situações ali previstas, não podendo exigir a respectiva prestação, não faria sentido que se não suspendesse o prazo em que poderia exercer o direito à cobrança.

Contudo, convirá ainda proceder a uma análise mais pormenorizada do artigo 10.º, da Lei n.º 23/96, de 26/07, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02, e pela Lei n.º 24/2008, de 02/06<sup>21</sup>, a que já se fez menção supra e que levanta as seguintes questões, em parte já respondidas, embora suscitem perplexidades e dificuldades de compatibilização:

---

<sup>21</sup> Artigo 10º - Prescrição e caducidade

1 – O direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação. (Redacção dada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, com entrada em vigor 90 dias após a sua publicação.)

2 – Se, por qualquer motivo, incluindo o erro do prestador do serviço, tiver sido paga importância inferior à que corresponde ao consumo efectuado, o direito do prestador ao recebimento da diferença caduca dentro de seis meses



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

1. A primeira dificuldade decorre da redacção do n.º 2 daquele artigo, em que se alude ao instituto da caducidade:
  - a) A caducidade respeita ao direito à liquidação, ao direito de apurar a diferença entre o que foi facturado inicialmente e o que é efectivamente devido, face ao consumo real. Efectivamente, o instituto relativo ao direito ao recebimento é o da prescrição e não o da caducidade;
  - b) Por outro lado, segundo aquela norma, a caducidade do direito ao recebimento da diferença ocorre no termo do prazo de 6 meses após o pagamento da factura inicial, o que deixa em aberto a determinação do prazo de prescrição da dívida relativa à diferença, se não tiver sido efectuado o pagamento da dívida inicial – nesta última hipóteses, estaremos perante prazos de prescrição diferentes: um para a dívida constante da factura inicial e outro para a dívida constante da factura de acerto?
  - c) Caso o n.º 2 do artigo 10.º do referido diploma estabeleça um prazo especial de prescrição e não tenha havido pagamento da factura inicial, qual o termo inicial da contagem deste prazo prescricional (o da diferença)? O dia posterior ao mês a que respeita o consumo? –

---

após aquele pagamento. (Redacção dada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, com entrada em vigor 90 dias após a sua publicação.)

3 – A exigência de pagamento por serviços prestados é comunicada ao utente, por escrito, com uma antecedência mínima de 10 dias úteis relativamente à data limite fixada para efectuar o pagamento. (Redacção aditada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, com entrada em vigor 90 dias após a sua publicação.)

4 – O prazo para a propositura da acção ou da injunção pelo prestador de serviços é de seis meses, contados após a prestação do serviço ou do pagamento inicial, consoante os casos. (Redacção dada pela Lei n.º 24/2008, de 2 de Junho.)

5 – O disposto no presente artigo não se aplica ao fornecimento de energia eléctrica em alta tensão. (Redacção que correspondia ao anterior n.º 3 e que foi renumerada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, com entrada em vigor 90 dias após a sua publicação.) Nota: A alteração aprovada pela Lei n.º 24/2008, de 2 de Junho, produz efeitos com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

crê-se que a solução se encontra no n.º 4 do mesmo artigo, quando determina que o prazo para a propositura da acção é de 6 meses a contar da prestação do serviço ou do pagamento inicial, consoante os casos;

d) Não havendo pagamento inicial, o prazo de prescrição da diferença inicia-se logo após a prestação do serviço.

2. O n.º 4 do artigo pode levantar ainda outra questão, decorrente da utilização das expressões “propositura da acção” ou “injunção”, referidas, respectivamente, ao processo de declaração do direito do credor e ao meio de cobrança coerciva. Como já ficou anotado supra, não haverá lugar àqueles processos judiciais, se o credor for uma entidade pública, dotada de competência legal para cobrar coercivamente as suas dívidas – estão neste caso as Autarquias Locais, cujas dívidas de natureza tributária (taxas e tarifas), são cobradas através do processo de execução fiscal, em que a citação do executado (facto interruptivo do prazo de prescrição) é um acto processual da competência do órgão da execução fiscal, não dependente de terceiros, como vem a suceder nos processos judiciais.
3. Quando a prestação do serviço público essencial não é directamente assegurada pelos serviços da Autarquia Local, por se encontrar delegada em empresa constituída em parceria entre o Município e o Estado, em empresa do sector empresarial local ou concessionada a uma empresa privada, tal modelo de gestão não afecta a natureza pública da receita, cuja cobrança coerciva continuará a ser assegurada pelos serviços de execuções da Câmara Municipal que assuma a qualidade de sujeito activo da prestação tributária.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### IV – Conclusões:

1. Os serviços de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos são serviços públicos essenciais, nos termos das alíneas a), f) e g), do n.º 1 do artigo 1.º, da Lei n.º 23/96, de 26/07, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02, e pela Lei n.º 24/2008, de 02/06;
2. Trata-se de serviços prestados pelas Autarquias Locais, por Empresas Públicas Municipais ou por Empresas Concessionárias, cujas receitas são da titularidade dos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 10.º, alínea c), da Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/01), com remissão para os artigos 15.º (taxas) e 16.º (preços), da mesma Lei;
3. A cobrança coerciva destas receitas segue as regras do processo de execução fiscal, conforme o estabelecido pelo artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26/10, que aprovou o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), confirmado pelo n.º 2 do artigo 12.º, do RGTAL;
4. O prazo de prescrição das taxas de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos é de 6 meses após a prestação do serviço a que respeitam, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º, da Lei n.º 23/96, de 26/07;
5. Os factos interruptivos do prazo de prescrição das dívidas de taxas das Autarquias Locais são a citação (na execução fiscal), a reclamação e a impugnação, conforme a enumeração taxativa do n.º 2 do artigo 15.º, do RGTAL, não sendo necessário o apelo às normas do CC para a determinação dos respectivos efeitos;



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

6. O primeiro efeito dos factos interruptivos da prescrição é a inutilização de todo o tempo decorrido anteriormente, começando, a partir da sua produção, a correr novo prazo prescricional, de 6 meses, prazo de natureza especial quanto aos serviços públicos essenciais, previsto no artigo 10.º, da Lei 23/96, de 26/07;
7. Os efeitos continuados dos factos interruptivos da prescrição (maxime, da reclamação graciosa e da impugnação judicial) são suspensivos do reinício da contagem do novo prazo prescricional;
8. Em caso de paragem dos processos de reclamação, impugnação ou da própria execução fiscal, por determinado período de tempo, por facto não imputável ao sujeito passivo, cessam os efeitos dos factos interruptivos, operando a conversão legal da interrupção em suspensão do prazo prescricional, somando-se o tempo decorrido após aquele período com o que tiver decorrido até à data da sua autuação (ou da citação, na execução fiscal);
9. No que respeita à reclamação, estabelece o artigo 68.º, do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20/08, o prazo especial de 22 dias úteis (se o regulamento da Autarquia não estabelecer um prazo mais curto) para a notificação da decisão das reclamações contra as condições da prestação do serviço – será a ultrapassagem deste prazo, por facto não imputável ao utente, que determina o termo da suspensão do prazo de prescrição, a que alude o n.º 3 do artigo 15.º, do RGTAL;
10. Se o processo da impugnação judicial deduzida contra o indeferimento da reclamação graciosa ficar parado por período superior a um ano, por facto não imputável ao utente, os efeitos interruptivos do prazo prescricional convertem-se em suspensivos somando-se o tempo decorrido após aquele período de um ano, com o que tiver decorrido até à data da sua autuação;



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

11. Não identificando a lei o período de paragem do processo de execução fiscal, por facto não imputável ao utente, sem que tenha ocorrido outro facto suspensivo do prazo de caducidade, não poderá aquele período ser superior ao prazo de prescrição de 6 meses, cuja contagem se reiniciou com a citação do executado.

À consideração superior

Lisboa, 27 de Setembro de 2010.

Os Assessores,

/André Barata/

/Mariana Vargas/

**NOTA - Parecer sancionado por Despachos do Senhor Provedor-Adjunto de Justiça e de Sua Excelência o Provedor de Justiça, datados de 30.09.2010 e de 06.10.2010, respectivamente.**