



ASSUNTO:	Dívidas por tributos municipais de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos. Prescrição.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_7071/2019	
Data:	01.08.2019	

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre as seguintes questões:

“1. O prazo prescricional das dívidas dos utentes pela prestação dos serviços de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos, nos casos em que o Município procede à citação do devedor, nos termos dos artigos 188.º a 191.º do CPPT, antes de decorrido o prazo prescricional de 6 meses, sem que posteriormente seja praticado qualquer outro ato no processo de execução, permanecendo o mesmo parado, indefinidamente, por facto não imputável ao sujeito passivo;”

“2. A legitimidade do Município para verificar e declarar oficiosamente prescritas as mencionadas dívidas relativamente às quais a prescrição se verifique;”

Cumpre, pois, informar:

Os serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos constituem serviços de interesse geral cuja finalidade é a prossecução do interesse público – cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto¹.

Como tal, esses serviços são considerados como «serviços públicos essenciais», de acordo com o disposto nas alíneas a), f) e g) do n.º I do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho².

¹ Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos; alterado pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de agosto, Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e pela Lei n.º 12/2014, de 6 de março).

² Lei n.º 23/96, de 26 de julho (cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais; alterado e republicado pela Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, e com as alterações sucessivamente introduzidas pela Lei n.º 24/2008, de 2 de junho, Lei n.º 6/2011, de 10 de março, Lei n.º 44/2011, de 22 de junho e pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro).

Os tributos³ que são devidos pela prestação dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos estão sujeitas à disciplina da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro⁴, como lei especial, e ainda aos regimes da Lei Geral Tributária e do Código de Procedimento e de Processo Tributário⁵ no que respeita à cobrança coerciva destas receitas através de processo de execução fiscal⁶.

Por outro lado, as relações comerciais que se estabelecem no âmbito da prestação destes serviços em específico são reguladas pelo “Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos”⁷ da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)⁸.

Feito este enquadramento normativo, atentemos nas questões suscitadas pelo Município.

I – Sobre a questão do prazo de prescrição destas dívidas após citação do devedor em processo de execução fiscal

O direito ao recebimento dos tributos municipais devidos pelo fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos prescreve no prazo

³ Importa deixar claro que quando falamos dos valores devidos pela prestação de serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos, em bom rigor técnico-jurídico, e à luz do RFALEI, estamos a falar de tributos municipais que são definidos por lei como “preços” e não como uma verdadeira “taxa”, tal como decorre do n.º 3 do artigo 21.º do RFALEI. Contudo, à luz da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais), como estamos neste caso perante tributos municipais que assentam na prestação concreta de um serviço público local, os mesmos são considerados como taxas nos termos do seu artigo 3.º (“As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.”). Certo é que o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/96 refere expressamente que pela prestação destes serviços é devido o pagamento de um preço, o que vai de encontro ao consagrado no RFALEI. Por outro lado, e para estes tributos em específicos também é usada a denominação de “tarifas”, não só porque historicamente assim eram designados pelo legislador, mas porque o RFALEI no n.º 4 do seu artigo 21.º refere que os preços devidos pela prestação destes serviços são aprovados em “regulamento tarifário”. Feita que está a presente ressalva, indicamos que no presente parecer aparecerá a denominação “taxa” sempre que assim for feita a respetiva referência pela jurisprudência e pela Provedoria de Justiça, que usam essa designação para estes tributos.

⁴ Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (estabelece o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais - RGTAL; alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro).

⁵ Código de Procedimento e de Processo Tributário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro - CPPT; sucessivamente alterado, na sua redação atual).

⁶ Aplicável por força da remissão prevista no n.º 2 do artigo 12.º do RGTAL.

⁷ Regulamento n.º 594/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 170, de 4 de setembro de 2018.

⁸ No âmbito das suas competências previstas no n.º 6 do artigo 21.º do RFALEI.

de 6 meses após prestação do serviço a que respeitam, de acordo com o previsto no n.º I do artigo 10.º da Lei n.º 23/96.⁹

Este prazo conta-se a partir da data em que terminou o período de faturação em causa, ou seja desde o primeiro dia do mês seguinte ao fornecimento, momento em que a dívida se tornou exigível.¹⁰

Sendo que o prazo em questão tem natureza especial por dizer respeito a dívidas pela prestação de serviços públicos essenciais, sobrepondo-se ao prazo geral de prescrição das taxas das autarquias locais estabelecido no n.º I do artigo 15.º do RGTAL (8 anos).

Sobre esta matéria é importante fazer referência e remeter para o muito completo e detalhado Parecer da Provedoria de Justiça de 27 de setembro de 2010¹¹ - que tem sido divulgado pela ERSAR e seguido nas suas orientações às entidades gestoras dos serviços -, e que adiante iremos citar a propósito do caso em análise.

Antes, importará contextualizar a dúvida da entidade consulente. Resulta do pedido de parecer que o Município inicia os processos de execução fiscal para cobrança das dívidas pela prestação destes serviços essenciais, nomeadamente realizando a citação dos devedores (nos termos do previsto nos artigos 188.º a 191.º do CPPT). No entanto, e da forma como a questão I foi colocada, resulta que a autarquia não dá seguimento efetivo aos processos de execução fiscal destas dívidas, ficando os mesmos “*parados indefinidamente*”, isto é “*sem que seja praticado qualquer outro ato no processo de execução*” por parte do Município.

Iremos, assim, partir do pressuposto ao longo do presente parecer que não existiram nem a reclamação nem a impugnação, tendo somente ocorrido ainda a citação do devedor.

Portanto, poderemos concluir que a instauração do processo de execução fiscal (com a emissão da certidão de dívida) e a citação do devedor têm sido praticadas pelo Município como meras formalidades para tentar precluir a prescrição destas dívidas.

⁹ Encontrando-se esta regra transposta na norma do n.º I do artigo 108.º do Regulamento da ERSAR.

¹⁰ Veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25/05/2011 (Processo n.º 0279/11), disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c25026c3e0f4bb99802578a100530904?OpenDocument>

¹¹ Sobre “*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*”, disponível para consulta em: https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PAR_14102010.pdf

Isto porque, a citação do devedor interrompe a prescrição, tendo igual efeito a reclamação e a impugnação, tal como fixado no n.º 2 do artigo 15.º do RGTAL. Também interrompe a prescrição a celebração de acordo de pagamento de dívidas vencidas, conforme previsto no 4 do artigo 108.º do Regulamento da ERSAR.

Como facto interruptivo do prazo de prescrição das dívidas de tributos das autarquias locais por serviços públicos essenciais, a citação do devedor tem como efeito imediato a inutilização de todo o tempo anteriormente decorrido, fazendo contar um novo prazo prescricional de 6 meses a partir da sua produção.¹²

E como bem conclui a Provedoria de Justiça no seu Parecer de 27 de setembro de 2010: “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)*”. Sendo que, nos processos de execução fiscal esse período de tempo em que o processo pode estar parado por causa não imputável ao devedor, terá sempre o limite máximo de 6 meses, momento após o qual se esgota o novo prazo produzido pela citação com facto interruptivo, caso não tenham ocorrido factos que determinem a suspensão do prazo de prescrição.

O que significa que a entidade administrativa responsável pela receita, no caso o Município, deve encetar todas as medidas e diligências para que os processos de execução fiscal relativos a serviços públicos essenciais avancem com a maior rapidez por forma a garantir o cumprimento dos prazos previstos na lei e impedir a prescrição dessas dívidas. Com efeito, na base de toda a legislação aplicável à prescrição das dívidas pela prestação dos serviços públicos essenciais em particular (mas também das dívidas tributárias em geral), encontramos o interesse público como fundamento da prescrição, mais precisamente o

¹² Este novo prazo prescricional de 6 meses, por efeito da citação do devedor, tem natureza especial, por força do previsto no artigo 10.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, sobrepondo-se ao prazo geral de 1 ano estabelecido no n.º 3 do artigo 15.º do RGTAL – tal como consta dos pontos 6 e 8 das conclusões do Parecer da Provedoria de Justiça de 27 de setembro de 2010, aqui já citado. Isto porque, e conforme é explicado pela Provedoria na página 14 desse Parecer “*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 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.*”.

interesse público da segurança ou certeza jurídica, aqui duplamente enquanto garantia do particular e como princípio de atuação para a administração, e que prevalecerá sempre sobre o interesse patrimonial da autarquia como credor desses tributos.¹³

Com efeito, este especial dever de cuidado que recai sobre os municípios enquanto entidades gestoras de serviços públicos essenciais decorre da própria natureza desses serviços, que exige obrigações específicas de serviço público que de outra forma não existiriam.¹⁴ O que requer que se organizem de forma adequada para que possam cumprir essa competência de forma eficaz.

Inclusive, desde 1 de janeiro de 2018 que se encontra prevista na lei a possibilidade de autarquias locais poderem atribuir à administração tributária a sua competência para cobrança coerciva de tributos municipais¹⁵ mediante protocolo – mais precisamente no n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, diploma preambular do CPPT¹⁶.

As autarquias passaram, então, a dispor de um mecanismo que lhes possibilita efetivar a cobrança coerciva das dívidas referentes a estes serviços essenciais através da entidade administrativa vocacionada por excelência para as execuções fiscais e que possui mais conhecimento, meios (técnicos e humanos) e experiência na tramitação e concretização das mesmas. Pelo que, caso não possuam meios ou não se consigam organizar para tal, podem os municípios recorrer a esta medida que permitirá uma eficaz cobrança coerciva destes seus tributos.

Uma última nota, sobre esta questão, para salientar que a jurisprudência dos tribunais administrativos e fiscais, mormente do Supremo Tribunal Administrativo (STA), tem sido unânime no sentido de considerar que o direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de 6 meses após a sua prestação – por exemplo, no citado Acórdão do STA de 25/05/2011 (Processo n.º 0279/11).

Resulta do atrás exposto que este prazo de prescrição de 6 meses para as dívidas respeitantes a serviços públicos essenciais não é aplicável apenas na fase inicial após a prestação do serviço,

¹³ Como defende a Provedoria de Justiça na página 9 do seu citado Parecer de 27 de setembro de 2010.

¹⁴ Veja-se o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 194/2009: “A exploração e gestão dos sistemas municipais, (...), consubstanciam serviços de interesse geral e visam a prossecução do interesse público, estando sujeitas a obrigações específicas de serviço público.”.

¹⁵ Competência, essa, que constitui um poder tributário dos municípios nos termos do disposto na alínea c) do artigo 15.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI; alterado e republicado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto com a redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro).

¹⁶ Na redação que lhe foi conferida pelo artigo 269.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, (Orçamento do Estado para 2018).

reiniciando-se a sua contagem com a citação do devedor em sede de cobrança coerciva através de processo de execução fiscal e esgotando-se este novo prazo em 6 meses se o processo estiver parado por causa não imputável ao sujeito passivo.

Pelo que, a inércia da entidade administrativa responsável pela cobrança coerciva terá como consequência a prescrição do processo decorrido aquele prazo de 6 meses, salvo se ocorram quaisquer factos que tenham como efeito a interrupção ou suspensão desse prazo. Não tendo a mera citação do devedor qualquer efeito útil se depois não for praticado qualquer outro ato no processo de execução fiscal.

II – Sobre a legitimidade do Município para verificar e declarar oficiosamente a prescrição destas dívidas

Analisemos, agora, a segunda questão colocada pelo Município, mais precisamente a da “*legitimidade do Município para verificar e declarar oficiosamente prescritas as mencionadas dívidas relativamente às quais a prescrição se verifique*”.

Sobre esta dúvida, o Município apresenta dois considerados que importa aqui citar:

“e) A regra geral (civil) é a de que a prescrição carece sempre de ser invocada, judicial ou extrajudicialmente, por quem dela beneficia, para que dela possa aproveitar, não podendo ser suprida oficiosamente (artigo 303.º do código Civil), enquanto matéria fiscal, o conhecimento e declaração da prescrição de dívidas tributárias reveste natureza oficiosa, quer judicial, quer administrativamente pela entidade a quem caiba a execução da dívida artigo 175.º do CPPT;

*f) O Regulamento da ERSAR N.º 594/2018 (Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos), publicado no DR 2.ª Série, de 4 de setembro de 2018, estatui no n.º 4 do artigo 70.º que «Pode ser recusada a celebração do contrato de fornecimento e de recolha quando não se encontre regularizado o pagamento de dívidas provenientes de anteriores contratos entre a mesma entidade gestora e o mesmo utilizador, salvo se as dívidas se encontrarem prescritas e **for invocada a respetiva prescrição** ou se tiverem sido contestadas junto dos tribunais ou de entidades com competência para a resolução extrajudicial de conflitos.» e no n.º 4 do artigo 104.º, que «O serviço não pode ser interrompido por falta de pagamento dos valores em dívida **quando seja invocada a prescrição** ou a caducidade, nos termos e pelos meios previstos na lei.»”*

Em primeiro lugar, há que esclarecer que as regras sobre prescrição de dívidas previstas no Código Civil dizem respeito a dívidas emergentes de relações jurídicas de direito privado. Diferente é, como no caso em apreço, quando se está perante relações jurídicas tributárias e de direito público, às quais se aplica no geral, conforme acima foi dito, a disciplina da Lei Geral Tributária e do CPPT.

O artigo 175.º do CPPT prevê que *“A prescrição ou duplicação da coleta serão conhecidas oficiosamente pelo juiz se o órgão da execução fiscal que anteriormente tenha intervindo o não tiver feito.”*

E como é explicado no citado Parecer da Provedoria de Justiça de 27 de setembro de 2010, *“Segundo Jorge Lopes de Sousa [em “Sobre a Prescrição da Obrigação Tributária – Notas Práticas”, Áreas Editora, Lisboa, 2008], «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 oficioso 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».”*

Por outro lado, no que diz respeito ao considerado pelo Município na alínea f) do ponto 2 do seu pedido de parecer, embora compreendamos a dúvida que pode ter surgido à entidade consulente, julgamos que as normas dos artigos 70.º/4 e 104.º/4 do Regulamento da ERSAR não estão relacionadas com esta questão da legitimidade para o conhecimento oficioso da prescrição destes tributos municipais.

Pelo contrário, estamos perante duas normas que, em nossa opinião, se apresentam com uma só finalidade, a de proteger o consumidor, mais precisamente quando: existam dívidas provenientes de anteriores contratos entre a mesma entidade gestora e o mesmo utilizador para um determinado local de consumo, ficando vedada a recusa da celebração de contrato de fornecimento e de recolha para esse local de consumo (artigo 70.º/4); ou impedindo a interrupção da prestação do serviço com motivo na falta de pagamento dos valores em dívida (artigo 104.º/4). Sendo que para ambas as situações, o devedor terá sempre que invocar a prescrição dessas dívidas para poder beneficiar destes mecanismos de garantia. O que faz sentido, porquanto caberá ao utilizador defender-se e para fazê-lo terá que invocar a prescrição.

O que, em nosso entender, não invalida de forma alguma que a entidade administrativa, no caso o Município, possa conhecer oficiosamente da prescrição das dívidas emergentes destes tributos, ao abrigo do previsto no artigo 175.º do CPPT.

III – Conclusão

I.1. Os tributos municipais devidos pelo fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos prescrevem no prazo de 6 meses após prestação do serviço a que respeitam, (cf. n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho).

I.2. Este prazo prescricional interrompe-se com a citação do devedor em sede de processo de execução fiscal (cf. n.º 2 do artigo 15.º do RGTA). Tendo como efeito a inutilização de todo o tempo decorrido anteriormente e o início do decurso de um novo prazo de 6 meses, com natureza especial uma vez que se tratam de serviços públicos especiais.

I.3. Depois de ter sido citado o devedor, se o processo de execução fiscal se encontrar parado por facto não imputável ao sujeito passivo o direito a cobrar as dívidas respeitantes a serviços públicos essenciais prescreve decorridos que sejam 6 meses após a citação.

2.1. Quando estejam em causa dívidas de tributos municipais aplicam-se as regras gerais constantes da Lei Geral Tributária e do Código de Procedimento e de Processo Tributário, prevalecendo estas sobre as regras sobre prescrição de dívidas previstas no Código Civil, uma vez que estas dizem respeito a dívidas emergentes de relações jurídicas de direito privado.

2.2. Nos termos do previsto no artigo 175.º do CPPT, o Município tem legitimidade para realizar o conhecimento oficioso da prescrição destes tributos.

2.3. O previsto no n.º 4 do artigo 70.º e no n.º 4 do artigo 104.º do “Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos” da ERSAR não invalida nem prejudica o previsto no artigo 175.º do CPPT, uma vez que a finalidade e o âmbito dessas duas normas jurídicas é distinto, não versando as mesmas sobre a legitimidade para o conhecimento oficioso da prescrição destes tributos municipais.