

<b>Parecer N.º</b>	DAJ 18/20
<b>Data</b>	30 de janeiro de 2020
<b>Autor</b>	Ana Luzia Lopes

<b>Temáticas abordadas</b>	Anulação de dívidas de terceiros prescritas, relativas aos anos de 2010 e 2011 Débitos ao tesoureiro Serviços essenciais Prescrição
----------------------------	--

Através do ofício, com a refª ..., de ...-...-..., foi solicitado pelo Presidente da Câmara Municipal de ... um parecer jurídico sobre a anulação de dívidas de terceiros prescritas, relativas aos anos de 2010 e 2011 – débitos ao tesoureiro.

Este pedido de parecer veio acompanhado da seguinte informação do Gabinete Jurídico da Autarquia<sup>1</sup>:

### **“INFORMAÇÃO**

#### **I- Dos factos:**

*De cada processamento de faturação mensal, relativo a fornecimento de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos, ficam faturas por pagar que, constituindo dívida ao Município, decorridos os prazos legalmente estabelecidos entram em cobrança coerciva, através de processos de execução fiscal.*

*Apesar da instauração dos processos de execução fiscal, e também da interrupção do fornecimento de água, há consumidores que nunca se apresentam nos serviços para efetuarem o pagamento das dívidas.*

*Nesta data, estão acumuladas dívidas orçamentais de dois anos (2010 e 2011), que, dada a sua antiguidade e impossibilidade de cobrança, deveriam ser anuladas pela Câmara Municipal, considerando o prazo de prescrição de 8 anos estabelecido no artigo 48.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro.*

#### **II- Do Direito:**

*De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 15.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, “As dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu”.*

---

<sup>1</sup> .....

*Acresce ainda que nos termos do estabelecido no n.º 1 do artigo 48.º da Lei Geral Tributária, “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, exceto no imposto sobre o valor acrescentado e nos impostos sobre o rendimento quando a tributação seja efetuada 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, respetivamente, a exigibilidade do imposto ou o facto tributário.*

*Ainda que em matéria de prescrição, a regra geral (civil) seja a de que a prescrição carece sempre de ser invocada, judicial ou extrajudicialmente, por quem dela beneficia, para que dela possa aproveitar, não podendo sequer ser suprida ex officio pelo tribunal (artigo 303.º do Código Civil), contudo, no âmbito tributário o conhecimento e declaração da prescrição de dívidas tributárias reveste natureza oficiosa, quer no quadro judicial, pelo juiz, quer administrativamente, pela entidade a quem caiba a execução da dívida (artigo 175.º do Código do Procedimento e Processo Tributário), pelo que pode a câmara municipal, legitimamente, verificar e declarar prescritas as dívidas relativamente às quais ela se verifique, de acordo com as regras e prazos legais aplicáveis.*

### **III- Parecer dos Serviços:**

*Em face do exposto, e tendo em consideração o quadro anexo facultado pelo serviço de Contabilidade (que faz parte integrante da presente informação), propõe-se a anulação das dívidas de terceiros dos anos 2010 e 2011, nos valores totais anuais de 4.744,05€ e 5.089,24, respetivamente, totalizando o montante de 9.833,29€.”.*

Cumpre, pois, emitir o solicitado parecer:

Os serviços de fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de

gestão de resíduos sólidos urbanos são por lei considerados serviços públicos essenciais (cfr. n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho<sup>2</sup>, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais).

E o fornecimento destes serviços implica o pagamento de um preço, que juridicamente é uma *tarifa* que se constitui e deve ser tratada, em geral, como uma *taxa municipal lato sensu*<sup>3</sup>, já que é autoritariamente fixado, assumindo, por isso, a natureza tributária.

É, pois, tutelada nos tribunais administrativos e fiscais e coercivamente cobrada através de execução fiscal. Neste sentido vai a jurisprudência assente do Tribunal de Conflitos (Acórdão de 25/06/2013, Proc.º n.º 33/13; Acórdão de 26/09/2013, Proc.º n.º 30/13; Acórdão de 05/11/2013, Proc.º n.º 39/13).

Assim, considerando que as dívidas relativas ao fornecimento destes serviços essenciais se revestem de natureza tributária, tal facto determina que essas dívidas se encontrem sujeitas às regras do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>4</sup>.

Do que resulta, portanto, que ser-lhes-ia aplicável, em matéria de prescrição das dívidas por taxas às autarquias locais, o prazo geral de 8 anos fixado no n.º 1 do artigo 15.º desta Lei.

Contudo, a referida Lei dos Serviços Públicos Essenciais estabelece um prazo bastante mais reduzido para o efeito – seis meses após a prestação do serviço.

Com efeito, estabelece o n.º 1 do seu artigo 10.º que “*1 - O direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação.*”, sublinhado nosso.

---

<sup>2</sup> Alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, 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, Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, e Lei n.º 51/2019, de 29 de julho.

<sup>3</sup> Cfr. António Malheiro de Magalhães, *O regime Jurídico dos Preços Municipais*, 2012, pág. 40 e seg.

<sup>4</sup> Alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

Vejam os então como opera a prescrição das dívidas ao fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos, nos casos em que é instaurada a execução fiscal.

Como é dito por lei, o prazo de prescrição é de seis meses sobre a prestação do serviço, ou seja, sobre o (termo do) período de fornecimento que se encontra a pagamento.

Ora, caso seja instaurada a execução fiscal da dívida, este prazo só é interrompido quando ocorra a citação do executado, conforme previsto no n.º 2 do artigo 15.º do RGTAL e n.º 1 do artigo 49.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro.

Dito de outro modo, não é interrompido o prazo de prescrição com a instauração da execução fiscal, mas apenas com a citação do executado.

Constitui, pois, um facto interruptivo do prazo de prescrição a citação do executado para pagamento da dívida.

Há, porém, divergências quanto aos efeitos dessa citação: se tem um efeito instantâneo, destruindo o prazo de prescrição decorrido até então e determinando o (re)início de novo prazo de prescrição, ou se tem um efeito duradouro, fazendo com que, inutilizado o prazo decorrido até então, outro se não reinicie e não corra enquanto não finalizar a causa da sua interrupção, ou seja, enquanto estiver em curso a execução fiscal<sup>5</sup>.

Divergem quanto a esta matéria a doutrina da Provedoria de Justiça e a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA).

A posição da Provedoria de Justiça, sustentada e defendida no seu Parecer, com data de 27-09-2010<sup>6</sup>, é de que a citação em execução fiscal constitui um facto interruptivo instantâneo, interrompendo (destruindo) o prazo de prescrição das dívidas até então

---

<sup>5</sup> Sobre os efeitos das causas de prescrição vd. ADRIANO PAES DA SILVA VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade*, in Boletim do Ministério da Justiça, n.º 106, 1961, pág. 248.

<sup>6</sup> Parecer sobre a 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 em [https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PAR\\_14102010.pdf](https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PAR_14102010.pdf)

decorrido, mas determinando simultaneamente o início da contagem de outro prazo prescricional com a mesma duração do prazo inicial.

Constitui jurisprudência uniforme e constante do STA o entendimento de que *a interrupção da prescrição decorrente da citação do executado (n.º 1 do art. 49.º da LGT) inutiliza para a prescrição o tempo decorrido até à data em que se verificou esse facto interruptivo (n.º 1 do art. 326.º do CCivil) e obsta ao início da contagem do novo prazo de prescrição enquanto o processo não findar (n.º 1 do art. 327.º do CCivil)*<sup>7</sup>.

Ou seja, entende o STA que a citação em execução fiscal tem um efeito duradouro. Efetivamente, decidiu o STA à luz deste entendimento no Acórdão de 8/6/2011, Proc.º 301/11; Acórdão de 12/10/2011, Proc.º 819/11; Acórdão de 14/12/2016, Proc.º 193/14; Acórdão de 10/5/2017, Proc.º 452/17; Acórdão de 21/6/2017, Proc.º 639/17, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Dir-se-á, neste caso, que nunca se poderá verificar a prescrição porque a execução só termina com o pagamento, mas na realidade não é assim.

É certo que a função da execução é cobrar de modo coercivo uma dívida líquida e efetivamente existente. Assim, se for cobrada a dívida, antes da sua prescrição, é cumprida a função da execução.

Não obstante o efeito duradouro do facto interruptivo da prescrição (citação do executado), tal não significa que esta se não venha a verificar por causas legalmente previstas.

É o caso da paragem do processo de execução fiscal por prazo superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 15 do RGTAL.

---

<sup>7</sup> Sumário do Acórdão do STA de 19/10/2016, Proc.º 1060/16, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). A lista de arestos do STA que sustentam e decidem à luz deste entendimento é vasta. Exemplificativamente apenas, vd. Acórdão de 8/6/2011, Proc.º 301/11; Acórdão de 12/10/2011, Proc.º 819/11; Acórdão de 14/12/2016, Proc.º 193/14; Acórdão de 10/5/2017, Proc.º 452/17; Acórdão de 21/6/2017, Proc.º 639/17, todos eles consultáveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Dispõe esta norma que “*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.*”.

Tem, pois, o efeito prático de se adicionar o prazo decorrido até ao facto interruptivo da prescrição ao prazo que decorra após o decurso de tal paragem do processo de execução fiscal.

Ainda no âmbito do processo executivo, veja-se também o caso do *juízo em falhas*, que embora tenha a natureza de arquivamento provisório, deve ser considerado como decisão que põe termo ao processo para efeitos de (decurso do prazo e) verificação da prescrição.

Assim, constatada a inexistência de bens penhoráveis ou caso o executado se encontre em parte incerta, o *juízo em falhas* põe termo à execução, determinando o retomar da plena eficácia da prescrição<sup>8</sup>.

Finalmente, é dito na informação do Gabinete Jurídico da Autarquia que “*Ainda que em matéria de prescrição, a regra geral (civil) seja a de que a prescrição carece sempre de ser invocada, judicial ou extrajudicialmente, por quem dela beneficia, para que dela possa aproveitar, não podendo sequer ser suprida ex officio pelo tribunal (artigo 303.º do Código Civil), contudo, no âmbito tributário o conhecimento e declaração da prescrição de dívidas tributárias reveste natureza oficiosa, quer no quadro judicial, pelo juiz, quer administrativamente, pela entidade a quem caiba a execução da dívida (artigo 175.º do Código do Procedimento e Processo Tributário).*”.

De facto, assim é. Por conseguinte, tal como é dito na informação do Gabinete Jurídico da Autarquia “*(...) pode a câmara municipal, legitimamente, verificar e declarar*

---

<sup>8</sup> Vd. Acórdão do STA de 5/4/2017, Proc.º 304/17, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

*prescritas as dívidas relativamente às quais ela se verifique, de acordo com as regras e prazos legais aplicáveis.*”.

Em síntese:

- Às dívidas relativas ao fornecimento de serviços públicos essenciais, nomeadamente ao fornecimento de água, de recolha e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos, deve considerar-se aplicável o prazo de prescrição de seis meses após a sua prestação, previsto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei dos Serviços Públicos Essenciais.
- Caso seja instaurada a execução fiscal da dívida, este prazo só é interrompido quando ocorra a citação do executado, conforme previsto no n.º 2 do artigo 15.º do RGTALE e n.º 1 do artigo 49.º da Lei Geral Tributária.
- Portanto, a citação em execução fiscal é por lei um facto interruptivo da prescrição, porém há divergência de entendimento quantos os seus efeitos.
- Para a Provedoria de Justiça a citação tem um efeito instantâneo, interrompendo (destruindo) o prazo de prescrição das dívidas até então decorrido, mas determinando simultaneamente o início da contagem de outro prazo prescricional com a mesma duração do prazo inicial.
- Por seu lado, o STA entende que a interrupção da prescrição por citação do executado inutiliza para a prescrição o tempo decorrido até à data em que se verificou esse facto interruptivo e obsta ao início da contagem do novo prazo de prescrição enquanto o processo não findar, ou seja, tem um efeito duradouro.
- Tal como é dito na informação do Gabinete Jurídico da Autarquia **“(…) o conhecimento e declaração da prescrição de dívidas tributárias reveste natureza oficiosa (…) pelo que pode a câmara municipal, legitimamente, verificar e declarar prescritas as dívidas relativamente às quais ela se verifique, de acordo com as regras e prazos legais aplicáveis.”**