

ASSUNTO:	Refeições escolares. Prazo de prescrição.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_1840/2020	
Data:	14.02.2020	

Pela Senhora Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre a seguinte questão: “*qual é o entendimento dos vossos serviços quanto ao prazo de prescrição das refeições escolares, em concreto, qual o prazo a que os Serviços de Execuções Fiscais do Município devem atender para se considerar que o prazo de pagamento se encontra prescrito.*”

Cumpra, pois, informar:

I - Sobre o fornecimento de refeições escolares pelas câmaras municipais

Consagra a Lei de Bases do Sistema Educativo¹ que os serviços de ação social escolar traduzem-se num “conjunto diversificado de ações, em que avultam a **comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.**” (cf. n.º 2 do artigo 30.º).

Um dos apoios a prestar em matéria de alimentação no âmbito da ação social escolar é “o **fornecimento de refeições gratuitas ou a preços comparticipados**” – de acordo com as disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 12.º e a alínea b) do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março^{2,3}

¹ Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

² Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar, alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

³ Conforme consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 55/2009, os apoios alimentares têm como objetivos “a promoção do sucesso escolar e educativo, o desenvolvimento equilibrado e a promoção da saúde das crianças e jovens que frequentam a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário”, sendo que “o fornecimento de refeições em refeitórios

Para tal, prevê o Decreto-Lei n.º 55/2009 que “Nos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário são fornecidas refeições escolares.” (cf. n.º 1 do artigo 18.º), mais precisamente o almoço como regra geral (cf. n.º 2 do mesmo artigo). Pelo que, e para assegurarem este serviço de refeições, os estabelecimentos de ensino devem dispor de refeitórios escolares (cf. artigo 19.º).

Pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro⁴, foi transferida para as câmaras municipais a competência da gestão do fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (cf. artigo 35.º e artigo 3.º/1).⁵

O que significa que o fornecimento de refeições escolares é uma competência do órgão executivo dos municípios, no âmbito da atribuição que os mesmos possuem no domínio da educação.⁶

II - Sobre o preço pago pelos utentes das refeições escolares

Conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 55/2009 e no n.º 5 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, “O preço das refeições a fornecer às crianças e aos alunos nos refeitórios escolares e demais regras sobre o respetivo pagamento são fixados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas

escolares visa assegurar uma alimentação equilibrada e adequada às necessidades da população escolar, considerados os hábitos alimentares das regiões”.

⁴ Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 10/2019, de 25 de março, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

⁵ Esta matéria, relativamente à pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, já se encontrava na esfera da administração local por força do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que desenvolvia o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, e foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019. O fornecimento de refeições a crianças e jovens que frequentem o ensino básico (2.º e/ou 3.º ciclos) e o ensino secundário era competência do Ministério da Educação.

⁶ Claro que é preciso fazer a salvaguarda que a concretização desta transferência está a ser feita de forma gradual para alguns municípios, sendo certo que a partir de 1 de janeiro de 2021 todos os municípios passarão a ter de assumir esta competência.

áreas das finanças, da educação e das autarquias locais, após consulta à Associação Nacional de Municípios Portugueses.”⁷

Não obstante ser devido pelos alunos o pagamento de um preço pelas refeições escolares (salvo as devidas isenções), o Decreto-Lei n.º 55/2009 consagra o princípio de que **“o fornecimento às crianças e aos alunos das refeições pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas não tem fins lucrativos”** (cf. n.º 4 do artigo 20.º).

Como tal, *“Quando o custo médio das refeições fornecidas pelos refeitórios seja superior ao preço fixado nos termos do despacho referido no número anterior, os respetivos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas recebem uma comparticipação de valor determinado pelo mesmo despacho e suportada pelos municípios ou pelas direções regionais de educação, conforme se trate de alunos respetivamente do ensino básico ou do ensino secundário.”*, e quando o fornecimento de refeições esteja concessionado a empresas de restauração coletiva, cabe àquelas entidades suportar a respetiva diferença de preços – conforme determinado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º.

Assim, e tal como configurado pelo legislador, o preço devido pelo fornecimento das refeições escolares e suportado pelos alunos trata-se de um preço que é fixado administrativamente e em montante inferior ao preço de mercado, cujo diferencial é assumido pelo município.

III - Das regras de pagamento deste preço

É no Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho⁸ que se encontra regulado o preço das refeições escolares e as condições de pagamento do mesmo.

⁷ O preço das refeições a fornecer a docentes e outros funcionários das escolas *“é o estipulado para o fornecimento de refeições nos refeitórios dos serviços e organismos da Administração Pública, nos termos da legislação própria.”* (cf. n.º 5 do artigo 20.º).

⁸ Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, do Gabinete do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar do Ministério da Educação e Ciência, que as condições de aplicação das medidas de ação social escolar, da responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência e dos municípios, alterado pelo Despacho n.º 5296/2017, de 16 de junho, retificado pela Declaração de Retificação n.º 451/2017, de 11 de julho, pelo Despacho n.º 5296/2017, de 16 de junho e pelo Despacho n.º 7255/2018, de 31 de julho.

O preço para os alunos nos refeitórios escolares encontra-se fixado na tabela constante do anexo I do Despacho n.º 8452-A/2015 (cf. n.º I do artigo 4.º).

Neste Despacho n.º 8452-A/2015, é expressamente determinado que **“O pagamento das refeições é feito através de senha, a qual deve ser adquirida antes do dia do seu consumo, sendo devida uma taxa adicional no montante previsto na tabela do anexo I, quando tal não se verifique.”** – conforme o n.º 7 do artigo 4.º.

Significa isto que pelo legislador foi consagrado um princípio do pré-pagamento das refeições escolares. O que, por si só e sendo cumprido rigorosamente, evitaria a existência de dívidas aos municípios e a subsequente necessidade de cobrança das mesmas.

Com efeito, e como bem defende a CCDR-Centro⁹ (no seu parecer jurídico de 17/03/2017, n.º DSAJAL 65/17): **“(…) o pré-pagamento das senhas de almoço deve ser o método a utilizar em todos os refeitórios escolares onde sejam fornecidas refeições a alunos – sendo aliás o único previsto no despacho, sem que nele se admita qualquer variante. (...) Face a este quadro, há então que considerar que para que os alunos possam usufruir de refeições escolares as mesmas devem ser pré-pagas, no mínimo no dia anterior ao do seu fornecimento, sendo que a reserva ou «marcação» de refeição no próprio dia, implica, para além do preço, o pagamento de uma «taxa adicional». O que é por dizer, a contrario, que não se encontra previsto o pós-pagamento, ou mais precisamente a reserva ou «marcação» sem pagamento.”** (os destaques a negrito são nossos)

Pelo que, temos de frisar que consideramos que todos os municípios devem adotar este modelo de gestão, cumprindo o previsto no n.º 7 do artigo 4.º do Despacho n.º 8452-A/2015 e que representa, também, uma medida de boa gestão das receitas municipais e do serviço de fornecimento das refeições escolares.

IV - Sobre a natureza jurídico-tributária do valor pago pelos utentes das refeições escolares

⁹ Que pode ser consultado em:

http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4473-2017-03-17-parecer-dsajal-65-17&Itemid=848

Prevê o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI¹⁰) que “O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município” constitui uma receita municipal (cf. alínea f) do n.º I do artigo 14.º).

No caso das refeições escolares, o preço que é pago pelos alunos é fixado ministerialmente e não pelo município, cabendo à autarquia cobrá-lo no âmbito da sua competência de gestão do fornecimento das mesmas. Pelo que, em nossa opinião constitui, sem margem para dúvidas, uma receita municipal.¹¹

Não nos parece que se possa considerar o valor devido pelo fornecimento aos alunos das refeições escolares como sendo uma taxa. Isto porquanto define o artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro¹² as “taxas das autarquias locais” como “os 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”. O que não se verifica no caso das refeições escolares cuja gestão compete aos municípios (como adiante se indicará, citando o referido parecer da CCDR-C).

Assim, e relativamente à questão “de saber se o montante pago (em regra, pelos pais ou encarregados de educação) pelo fornecimento de refeições escolares (...) se deve considerar juridicamente como taxa (municipal) ou antes como um preço”, e que “acarreta consequências jurídicas e práticas que não são de desconsiderar, designadamente em matéria da sua cobrança, máxime quanto à admissibilidade da execução fiscal para consumação da sua cobrança coerciva. (...) [nomeadamente porque] Consoante se considere esse pagamento como taxa ou como (verdadeiro) preço, poder-se-á verificar uma diferenciação nos prazos de prescrição aplicáveis.”, defende o citado parecer da CCDR-Centro o seguinte:

“Certo é que a lei (...) designa esse pagamento por «preço» - facto esse, porém, que não serve como critério final para determinar a sua natureza jurídica.

¹⁰ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, 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.

¹¹ Quanto mais não fosse seria sempre considerada como tal ao abrigo do preceituado na alínea o) do n.º I do artigo 14.º do RFALEI, que considera igualmente como receitas municipais “Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.”.

¹² Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que estabelece o regime geral das taxas das autarquias locais, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro.

(...)

Salvo em situações de excepção a alimentação não configura, em geral, um serviço público, por se tratar de uma tarefa essencial do Estado que a comete a diferentes entidades da administração pública.

Assim, se o fornecimento de uma refeição por uma entidade pública, mesmo que sendo «refeição escolar», já não se afigura poder ser imediatamente considerado como uma «prestação concreta de um serviço público local», menos ainda o poderá ser como uma «utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais», e de todo, uma «renovação de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares» - situações pressupostas pela lei como motivo para a criação de taxas pelas autarquias locais, máxime, pelas câmaras municipais.

Acréscce ainda que, no caso, um tal «preço», mesmo que pudesse ser uma taxa, nunca poderia ser considerado como uma taxa municipal, de um lado porque criado e aprovado por uma entidade outra que não a câmara municipal prestadora e, de outro, porque não criada à luz dos preceitos e procedimentos aplicáveis à criação e aprovação de taxas pelas autarquias locais. Na verdade, o «preço» em causa é aprovado por despacho ministerial, limitando-se a câmara municipal (rectius, todas as câmaras municipais) a aplicá-lo na venda das refeições escolares servidas nas escolas do concelho.”

Conclui, pois, o citado parecer da CCDR-C que **“Não se pode considerar que o «preço» das refeições escolares caiba na categoria de taxa autárquica, não só por nele não se darem como reunidos os pressupostos de facto para tal, como também porque o modo da sua aprovação não se compatibiliza com o procedimento específico de aprovação das taxas municipais, sendo que, por fim, tão pouco a entidade que o estabelece é uma autarquia local mas sim um membro do governo. Ora, não se tratando de uma taxa, o «preço» das refeições escolares terá então que ser juridicamente considerado como... um preço”**.

De acordo com a doutrina¹³ “[os preços] correspondem a **bens ou serviços que não são por essência da titularidade do Estado**, de acordo com a concepção política dominante, e que são objeto de oferta e procura, dada a sua suscetibilidade de avaliação nos termos que são próprios do regime de mercado; oferta e procura que se traduzem juridicamente num acordo de vontades que dá origem a uma obrigação voluntária. Não quer isto dizer que o preço efetivo corresponda necessariamente ao preço que se formaria livremente no mercado: ele **pode ser um preço dotado de elementos de rigidez decorrentes da sua fixação por via de autoridade (preço público)**, como sucede com as tarifas dos serviços públicos; **ou pode ser um preço que por razões políticas não chegue a cobrir o custo da produção, sendo o diferencial preenchido pelo**

¹³ Em particular Alberto Xavier, no “Manual de Direito Fiscal, I”, 1974, páginas 54 e seguintes.

imposto (preço político). Mas ao contrário do que sucede nas taxas os preços públicos e políticos não são independentes de um critério objetivo do mercado: este é sempre a base da sua formação, da qual se parte para as correções que se julgam necessárias.”.

O preço das refeições escolares fixado no Anexo I do Despacho n.º 8452-A/2015 possui, duplamente, as características de «preço público» e de «preço político»:¹⁴

- i- É um «preço público» porque é fixado administrativamente e tem uma natureza rígida, não se alterando com a oferta e a procura;
- ii. Simultaneamente, trata-se de um «preço político», na medida em que a lei prevê o financiamento público das refeições escolares, comparticipando as entidades públicas responsáveis o diferencial necessário a manter o preço a pagar por cada aluno num valor inferior ao do custo real da refeição.

V - Da cobrança coerciva e prescrição das dívidas às câmaras municipais relativas a refeições escolares

Esta distinção que atrás fizemos e a caracterização a que chegamos do valor a pagar pelos alunos utentes das refeições escolares como preço «público e político» é importante para que possamos alcançar uma resposta à pergunta da entidade consulente.

Pois, o regime de prescrição do “preço das refeições escolares pago pelos alunos” será diferente consoante se considerar que se trata de um tributo municipal, e como tal sujeito a regras de direito público, ou de um verdadeiro preço sujeito ao regime geral do Código Civil:

A regra de direito privado é que “Os créditos dos estabelecimentos que forneçam alojamento, ou alojamento e alimentação, a estudantes, bem como os créditos dos estabelecimentos de ensino, educação, assistência ou tratamento, relativamente aos serviços prestados” prescrevem no prazo de dois anos, nos termos da alínea a) do artigo 317.º do Código Civil.

O prazo de prescrição das dívidas por taxas às autarquias locais é de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu, de acordo com o artigo 15.º da Lei n.º 53-E/2006, que é também o prazo para

¹⁴ Aqui acompanhamos, novamente, o expandido no parecer da CCDR-C de 17/03/2017.

os tributos públicos em geral, como dispõe o n.º I do artigo 48.º da Lei Geral Tributária¹⁵. A cobrança das dívidas referentes a receitas de natureza tributária é feita mediante processo de execução fiscal, ao abrigo da Lei Geral Tributária.

Considerando-se, como atrás se explicou e defendeu, o valor fixado no Despacho n.º 8452-A/2015, a pagar pelos utentes das refeições escolares, como um preço que é “público e político”, o que lhe confere natureza próxima da taxa e algumas das suas características, “*deve entender-se, por tal, que se estará ainda perante receitas de natureza tributária, e como tais, passíveis de cobrança coerciva através do processo de execução fiscal, nos termos legalmente previstos. [No sentido da admissibilidade da execução fiscal na cobrança coerciva dos preços municipais – o que se deve entender como extensível à presente situação, pelas razões que no texto se deixaram expostas – vd. António Malheiro de Magalhães, O Regime Jurídico dos Preços Municipais, 2012, págs. 68 e segs.]*”¹⁶.

Como tal, sempre que não seja adotado o sistema regra de pré-pagamento por senha previsto no Despacho n.º 8452-A/2015, o prazo de prescrição das dívidas às câmaras municipais pela prestação do serviço de refeições escolares, cuja gestão é da sua competência, é de 8 anos.

Quando as câmaras municipais optam pelo sistema de pós-pagamento mediante faturação mensal, essa liquidação é realizada com a notificação para pagamento voluntário do valor devido através do envio da respetiva fatura. Pelo que, o prazo de prescrição deve ser contado a partir deste momento, com referência ao mês a que reporta a faturação.

VI - Em conclusão

I. O fornecimento de refeições escolares (gratuitas ou a preços comparticipados), previsto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, é uma competência do órgão executivo dos municípios, no âmbito da atribuição que os mesmos possuem no domínio da educação, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

¹⁵ Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, sucessivamente alterada, na sua redação em vigor.

¹⁶ Como conclui o Parecer da CCDR-Centro de 17/03/2017.

2. O preço das refeições escolares pago pelos alunos não resulta do normal funcionamento do mercado, tratando-se de um preço que é fixado administrativamente e em montante inferior ao preço de mercado, cujo diferencial é assumido pelo município.

3. Esse preço e as respetivas condições de pagamento são reguladas pelo Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, no qual é consagrado o princípio do pré-pagamento das refeições escolares, através de uma senha que deve ser adquirida antes do dia do seu consumo, sendo devida uma taxa adicional quando tal não se verifique.

3.1. Este deve ser o método a utilizar em todos os refeitórios escolares onde sejam fornecidas refeições a alunos, uma vez que é o único previsto no Despacho n.º 8452-A/2015, sem que nele se encontre prevista qualquer variante. Ou seja, a lei não prevê a o pós-pagamento das refeições escolares através da simples marcação e pagamento no final do mês mediante emissão de fatura.

4. O preço das refeições escolares fixado no Anexo I do Despacho n.º 8452-A/2015 possui, duplamente, as características de «preço público», porque é fixado administrativamente e tem uma natureza rígida, e de «preço político, na medida em que a lei prevê o financiamento público das refeições escolares para garantir que cada aluno paga pelas mesmas um valor inferior ao seu custo real, participando as entidades públicas responsáveis o diferencial.

5. Estes atributos conferem ao valor fixado no Despacho n.º 8452-A/2015, enquanto um preço que é “público e político”, uma natureza próxima da taxa e algumas das suas características, pelo que se considera que o preço a pagar pelos utentes das refeições escolares pode assumir uma natureza equiparada a tributo.

6. Como tal, sempre que não seja adotado o sistema regra de pré-pagamento por senha previsto no Despacho n.º 8452-A/2015, o prazo de prescrição das dívidas às câmaras municipais pela prestação do serviço de refeições escolares, cuja gestão é da sua competência é de 8 anos, como resulta das disposições conjugadas do artigo 15.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, e do n.º I do artigo 48.º da Lei Geral Tributária.

7. Quando as câmaras municipais optam pelo sistema de pós-pagamento mediante faturação mensal, essa liquidação é realizada com a notificação da respetiva fatura para pagamento voluntário, com referência ao mês a que se reporta, pelo que a contagem do prazo de prescrição se inicia nesse momento.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.