

## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

01611/13

17 de dezembro de 2014

Casimiro Gonçalves

### DESCRITORES

Tarifa > Impugnação judicial > Reclamação prévia > Inconstitucionalidade

### SUMÁRIO

A norma constante do n.º 5 do art. 16.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), prescrevendo que a impugnação judicial das taxas para as autarquias locais depende da prévia dedução da reclamação prevista no n.º 2 do mesmo artigo, não viola o disposto no n.º 4 do art. 268.º da Constituição.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:

#### RELATÓRIO

1.1. A....., S.A., com os demais sinais dos autos, recorre da sentença que, proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, na impugnação judicial da liquidação da Tarifa de Ligação de Esgotos, absolveu da instância a Câmara Municipal de Oeiras com fundamento na verificação da excepção dilatória da falta de dedução de prévia reclamação.

1.2. Alega e termina com a formulação das conclusões seguintes:

I.) A sentença ora em crise rejeitou liminarmente a impugnação apresentada pela aqui Apelante, considerando que “a impugnação judicial do acto de liquidação das taxas cobradas pelas autarquias locais depende de prévia dedução de reclamação perante o órgão que efectuou aquela liquidação”, nos termos do artigo 16.º n.ºs. 1 a 5 do RGTA;

II.) Ao contrário do sufragado na sentença referida, a aqui Apelante entende, com o devido respeito, que é muito, que o acto de liquidação impugnado constitui um acto impugnável, sindicável judicialmente;

III.) Efectivamente, a função do contencioso administrativo e fiscal é essencialmente subjectiva, consagrando a CRP aos administrados a tutela jurisdicional efectiva “dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a

impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas” – cfr. artigo 268.º, n.º 4 da CRP;

IV.) Nesta conformidade, o critério para determinar a impugnabilidade de qualquer acto é a respectiva susceptibilidade de produzir efeitos afectando direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados;

V.) Sendo certo que, o acto objecto da impugnação apresentada afecta direitos e interesses legalmente protegidos da aqui Apelante, porquanto determina o pagamento da quantia liquidada (€ 54.235,72), no prazo de 30 dias a contar da respectiva notificação;

VI.) O artigo 16.º do RGAL impõe aos administrados uma reclamação obrigatória que constitui um verdadeiro pressuposto processual;

VII.) O artigo 16.º do RGAL é inconstitucional por violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva ínsito no artigo 204º da CRP: “Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.”

VIII.) Ao tribunal incumbe exercer, ainda que oficiosamente e até à decisão final, a **fiscalização concreta** da constitucionalidade de normas jurídicas e a existência de **inconstitucionalidade** das normas aplicadas ao caso submetido a julgamento;

Termina pedindo o provimento do recurso e a conseqüente revogação da decisão recorrida.

1.3. Não foram apresentadas contra-alegações.

1.4. O MP emite Parecer nos termos seguintes:

«Recurso interposto por A....., S.A., no processo de impugnação em que é impugnada a entidade camarária “Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora”:

1. Questão a decidir:

- a da inconstitucionalidade do art. 16.º n.ºs 1 e 5 do R.G.T.A.L., tal como foi interpretado no sentido de impor uma reclamação obrigatória no caso de se pretender impugnar a liquidada de taxa por autarquia local a qual determina o seu pagamento no prazo de 30 dias a contar da respetiva notificação, em face do disposto nos artigos 268.º n.º 4 e 204.º da C.R.P..

2. Emitindo parecer:

No art. 268.º n.º 4 da C.R.P foi expressamente consagrado o direito à tutela efetiva de atos lesivos praticados pela administração lesivos através da sua impugnação judicial.

Surgiu após significativa divergência na doutrina quanto à admissibilidade da anterior reclamação graciosa necessária. ((1) No sentido ao que se crê dominante, da sua admissibilidade, cfr., por exemplo, José Carlos Vieira de Andrade, Em defesa do recurso hierárquico em Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 0, p. 19 e 20; contra, Vasco Pereira da Silva em O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise-Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo, p. 347 e ss..)

A jurisprudência conhecida, quer do Tribunal Constitucional ((2) Acórdão n.º 449/96 e demais citado por Ana Raquel Gonçalves Moniz, em jurisprudência Constitucional, n.º 6, Abril-Julho de 2005, p. 71.), quer do

S.T.A. ((3) Acórdão de 9-2-00 proferido no processo 021485, ainda que respeitante ao previsto na Lei n.º 42/98, de 6/8, mas cujo regime é semelhante ao atual), quer mais recentemente do T.C.A. Norte ((4) Acórdãos de 2 de Julho de 2009, no processo n.º 00708/07.0BECBR, de 1 de Outubro de 2010, processo n.º 00336/09.5BEAVR e de 28 de Outubro de 2010, processo n.º 00064/09.1BECBR.) tem-se pronunciado no sentido da admissibilidade da dita reclamação graciosa necessária ou prévia à impugnação mesmo em face da referida norma da Constituição.

Contudo, afigura-se ser de observar se o regime em concreto aplicável assegura a tutela judicial efetiva que é devida quanto ao ato praticado e à sua lesividade.

Ora, em face do art. 16. n.ºs 1 e 5 do R.G.T.A.L., resulta que previamente à impugnação da taxa liquidada tem de ser apresentada reclamação no prazo de 30 dias; subsequentemente é possível apresentar impugnação no prazo de mais 60 dias.

Constata-se, assim, um total de 90 dias para que seja apresentada impugnação, prazo que está de acordo com o em geral previsto no art. 102.º n.º 1 do C.P.P.T..

Por outro lado, no caso de não ocorrer o pagamento no dito prazo de 30 dias e vir a ser apresentada reclamação, é também possível obstar de mediato à execução mediante requerimento relativo à prestação de garantia, segundo o previsto ainda no art. 69.º al. f) do C.P.P.T. quanto à reclamação graciosa, disposição que se aplica subsidiariamente nos termos do previsto ainda no art. 2.º al. f) do dito R.G.T.A.L.. A ser assim, como parece, o regime em apreciação que é, aliás, posterior à introdução da dita norma na Constituição, resulta como proporcionando ainda uma adequada tutela à lesividade do ato praticado.

3. Concluindo:

3.1. Parece que com a sujeição da impugnação à apresentação de reclamação prévia não ocorre violação das normas constitucionais, por, em face do previsto no C.P.P.T., nomeadamente, no seu art. 69.º al. f), aplicável subsidiariamente, nos termos previstos ainda no art. 2.º al. f) do R.G.T.A.L. resultar ainda um regime de tutela quanto à lesividade que importa também acautelar.

3.2. O recurso parece ser de improceder, sendo de confirmar o decidido que com base na não observância de reclamação prévia julgou ser de absolver a impugnada da instância.»

1.5. Corridos os vistos legais, cabe decidir.

## **FUNDAMENTOS**

2. Na sentença recorrida julgaram-se provados os factos seguintes:

A) Em 19.02.2010 os SMAS de Oeiras e Amadora emitiram, em nome da ora Oponente, a fatura nº 10000, no valor de € 54.235,72, relativa à liquidação da tarifa de ligação de esgotos referente ao prédio inscrito na matriz da freguesia de ..... sob o n.º 2576, sito na rua ....., ....., ..... (Doc. nº1 junto à p.i.)

B) Em 25.10.2010, foi remetida a juízo, via postal a petição inicial que originou os presentes autos. (Doc. fls. 3 dos autos)

3.1. Tendo a A....., S.A. deduzido impugnação judicial da liquidação da «tarifa de ligação de esgotos» que lhe foi operada (com referência ao prédio constante do art. matricial 2576 da freguesia de .....),

pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora, a sentença recorrida absolveu da respectiva instância a Câmara Municipal de Oeiras com fundamento na verificação da excepção dilatória da falta de dedução de prévia reclamação.

Discordando do assim decidido, a impugnante/recorrente sustenta que a sentença enferma de erro de julgamento por ter feito aplicação de norma inconstitucional, nomeadamente o art. 16.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTL), que no seu n.º 5 refere que a impugnação judicial está dependente da dedução de prévia reclamação.

Isto porque, ao invés do sufragado na sentença, o acto de liquidação impugnado constitui um acto impugnável e sindicável judicialmente, pois, atento o disposto no n.º 4 do art. 268.º da CRP, o critério para determinar a impugnabilidade de qualquer acto é a respectiva susceptibilidade de produzir efeitos afectando direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, sendo que a liquidação aqui em causa afecta direitos e interesses legalmente protegidos da recorrente, porquanto determina o pagamento da quantia liquidada (€ 54.235,72), no prazo de 30 dias a contar da respectiva notificação e, assim, o dito art. 16.º do RGTL, ao impor uma reclamação obrigatória que constitui um verdadeiro pressuposto processual) é inconstitucional por violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva ínsito no art. 204.º da CRP.

A questão a decidir no presente recurso é, portanto, a de saber se a sentença enferma do invocado erro de julgamento.

Vejamos.

3.2. O referenciado art. 16.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29/12, entrado em vigor no dia 1/1/2007) dispõe o seguinte:

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.»

3.3. Daqui resulta, portanto, a imposição de prévia e necessária reclamação contra o acto de liquidação de taxa municipal, cabendo do respectivo indeferimento (tácito ou expresso) impugnação judicial a deduzir no prazo de 60 dias.

Sendo que se trata de norma especial, prevalecente sobre a norma geral contida no art. 102.º do CPPT (cfr., entre outros, o ac. desta secção do STA, de 12/1/2011, proc. n.º 0751/10).

A recorrente não questiona, aliás, a existência de tal imposição legal.

O que ela questiona é a constitucionalidade daquela transcrita norma (art. 16.º do RGAL), nomeadamente do seu n.º 5, alegando que o acto de liquidação constitui um acto lesivo, porquanto determina o pagamento da quantia liquidada e por de imediato produzir efeitos e afectar direitos e interesses legalmente protegidos, e sendo, por isso, logo impugnável e sindicável judicialmente (n.º 4 do art. 268.º da CRP).

Daí que, na sua interpretação, aquele referido art. 16.º do RGAL, ao impor uma reclamação obrigatória que constitui um verdadeiro pressuposto processual, seja inconstitucional por violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva ínsito no art. 204º da CRP.

Carece, porém, de razão legal.

3.4. A propósito da interpretação do disposto no n.º 4 do art. 268.º da Constituição, o Tribunal Constitucional já se pronunciou, por diversas vezes, no sentido de não ser possível retirar da garantia de tutela jurisdicional efectiva, conferida aos administrados por aquele normativo - «na qual se inclui a impugnação de quaisquer actos administrativos que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos -, a inconstitucionalidade de todas as normas que exigem a prévia utilização de meios de impugnação administrativa como condição de conhecimento da impugnação contenciosa de actos administrativos.»

No acórdão n.º 376/2009, de 23/7/2009, enumeram-se, aliás, algumas dessas pronúncias, tais como:

- as constantes dos acs. n.ºs 603/95, 425/99, 548/99, 329/2000, 235/2003 e 188/2004, a propósito do art. 25.º n.º 1 da LPTA (DL n.º 267/85, de 16/7), tendo-se concluído que a «tutela jurisdicional efectiva dos administrados não resulta, nem inviabilizada, nem, sequer, restringida pela previsão de tal via hierárquica necessária como meio de, em primeira linha, tentar obter a satisfação do interesse do administrado pela revisão do acto administrativo praticado pelo órgão subalterno da Administração, previamente ao, sempre assegurado, recurso jurisdicional. Trata-se, apenas, de um condicionamento legítimo do direito de recurso contencioso, ficando sempre ressalvada a garantia da tutela judicial em todos os casos concretos».

- as constantes dos acs. n.ºs 159/96 e 468/99, a propósito da norma do n.º 6 do art. 155.º do revogado CPT (no sentido de considerar que são irrecuráveis contenciosamente os actos de primeira avaliação de prédios urbanos, enquanto não estiverem esgotados os procedimentos gratuitos necessários), tendo-se concluído que que a irrecorribilidade ali prevista não violava a garantia constitucional de accionabilidade, pois que aquela garantia constitucional, não impede «que a lei imponha como requisito ou condicionamento ao exercício de tal direito de recurso contencioso a obrigação de impugnação graciosa prévia, ou seja, o recurso hierárquico necessário.»

- a constante do ac. n.º 124/2000, a propósito do disposto no n.º 2 do art. 22.º da Lei n.º 1/87, de 6/1 - Lei da Finanças Locais, no sentido da não inconstitucionalidade de normas que exigem a prévia utilização de meios de impugnação administrativa como condição de conhecimento da impugnação contenciosa de actos administrativos.

Sendo que, relativamente à questão que se suscitava no próprio acórdão (n.º 376/2009, de 23/7/2009), ou seja, a propósito da norma ínsita no n.º 5 do art. 86.º conjugado com o art. 91.º ambos da LGT (em que se determina que em caso de erro na quantificação ou nos pressupostos da determinação indirecta da

matéria tributável a impugnação judicial da liquidação depende da prévia reclamação, a qual segue os termos do procedimento de revisão da matéria colectável) o Tribunal também acabou por concluir que tal determinação não suprime ou restringe, de modo intolerável, o exercício do direito de impugnação e «não viola a garantia de tutela jurisdicional efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, consagrada no artigo 268.º, n.º 4 da Constituição nem o disposto no artigo 20º da Constituição, o qual “consagra de forma genérica o direito de acesso aos tribunais, que é concretizado pelo artigo 268º, n.º 4, da CRP” (cf. Acórdão 32/98)».

E o citado acórdão não deixa, sequer, de referenciar as várias posições doutrinárias (Mário Aroso de Almeida, *O novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 2005, Coimbra, pp. 147 e 148; Carlos F. Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos 2007*, Coimbra, pp. 312 e 315; José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, Coimbra, 2006, pp. 314 e 315; Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado, Volume I*, Coimbra 2004, pp. 347 e 348; Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Comentário ao Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra 1996, p. 774; Vasco Pereira da Silva, *Da impugnabilidade dos actos administrativos na acção administrativa especial. A metamorfose do relacionamento entre as garantias contenciosas e administrativas no novo processo administrativo, Novas e Velhas Andanças do Contencioso Administrativo - AAFDL - 2005*, pp. 11 a 28; Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III*, Coimbra, 2007, p. 614.) que têm sido sustentadas após a revisão constitucional de 1989 e a posterior consagração (no CPTA - cfr. o n.º 1 do seu art. 51.º) da regra da impugnabilidade dos actos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, analisando a mesma questão da inconstitucionalidade de normas que fazem depender a impugnação contenciosa de certos actos administrativos da prévia utilização de meios de impugnação administrativa.

3.5. Também, precisamente a propósito dos conceitos de lesividade e impugnabilidade contenciosa, bem como da eventual censurabilidade constitucional em relação aos meios processuais actualmente previstos na LGT, no CPPT e no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA - Lei nº 53-E/2006, de 29/12), Diogo Leite de Campos, Jorge Lopes de Sousa e Benjamim Silva Rodrigues consideram que não podem considerar-se tais meios como constitucionalmente censuráveis, sendo que «A questão da lesividade é distinta da sua imediata recorribilidade contenciosa: é que a lei, por razões de eficácia, celeridade e prestígio da administração, pode subordinar o recurso a juízo a pressupostos especiais (pressupostos ou condições especiais de recorribilidade ou relativos ao objecto), como o do prévio esgotamento dos meios administrativos de autocontrolo ou o da necessidade de prévia reclamação graciosa ou o de segunda avaliação, nada impedindo, por outro lado, que o recurso hierárquico possa ter até natureza necessária ao invés do que é assumido como regra pelo CPPT (art. 67.º, n.º 1) e a LGT (art. 80.º).» (Lei Geral Tributária anotada e comentada, 4ª ed. 2012, anotação 7 ao art. 95.º, p. 825.)

3.6. Revertendo ao caso dos autos vemos que em face do disposto nos n.ºs 1 e 5 do art. 16.º do RGTA, resulta que previamente à impugnação da taxa liquidada tem de ser apresentada reclamação no prazo de

30 dias, podendo, subsequentemente, ser deduzida impugnação judicial no prazo de mais 60 dias.

Afigurando-se-nos, assim, em concordância com entendimento supra explicitado, ser de concluir que o questionado normativo (n.º 5 do art. 16.º do RGTAL) não viola o disposto no n.º 4 do art. 268.º da Constituição.

Como salienta o MP, estamos perante um prazo total de 90 dias para que seja apresentada a impugnação, prazo que está de acordo com o que, em regra, também se prevê no n.º 1 do art. 102.º do CPPT. E por outro lado, caso o pagamento não se efectue no dito prazo de 30 dias e venha a ser deduzida reclamação, é possível obstar de mediato à execução mediante requerimento relativo à prestação de garantia, segundo o disposto na al. f) do art. 69.º do CPPT, quanto à reclamação graciosa, disposição que se aplica subsidiariamente nos termos do al. f) do art. 2.º do mesmo RGTAL.

Este regime, que é, aliás, posterior à citada revisão constitucional proporciona, portanto, uma adequada tutela à eventual lesividade do acto praticado.

Acresce que no mesmo sentido se decidiu, aliás, no acórdão desta Secção do STA, de 9/10/2013, proc. n.º 0452/13, em que a inconstitucionalidade se suscitara relativamente a uma outra impugnação da liquidação da tarifa de ligação de esgotos exigida, igualmente, pelos mesmos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora.

#### DECISÃO

Nestes termos, acorda-se em, negando provimento ao recurso, confirmar a sentença recorrida.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2014. - Casimiro Gonçalves (relator) - Pedro Delgado - Ascensão Lopes.

**Fonte:** <http://www.dgsi.pt>