

Parecer N.º	DSAJAL 65/17
Data	17 de março de 2017
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Refeições Escolares Preço Taxas
----------------------------	---------------------------------------

Notas

Sobre o presente parecer recaiu a seguinte pronuncia superior:

Concordo. No entanto, no que respeita ao órgão com competência regulamentar, acrescente-se que alguma doutrina vem admitindo uma leitura mais alargada das competências regulamentares da Câmara Municipal, reconhecendo-lhe todos os poderes, ainda que implícitos, que sejam necessários para o exercício adequado das suas competências, sendo certo que a matéria de preços é competência da Câmara Municipal e não da Assembleia Municipal (alínea e), do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09).

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de, por seu ofício de .../.../2017, referência n.º, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Questionados pelos competentes serviços municipais sobre os procedimentos relativos à cobrança das mensalidades devidas pela prestação do Serviço de Refeições Escolares (SER), quando ocorra a sua falta de pagamento tempestivo, a Divisão Jurídica e Administrativa desta Autarquia pronunciou-se no sentido de que as dívidas geradas pela falta de pagamento deste serviço municipal deveriam ser cobradas em processo de execução fiscal, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

Sustenta a sua posição na argumentação aduzida na informação técnico-jurídica que segue anexa este ofício, e da qual, em síntese, se destaca:

- O valor cobrado pela prestação do Serviço de Refeições Escolares (SER) não pode ser tido como uma taxa municipal, uma vez que resulta da aplicação direta do disposto no Anexo I do Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, que tabela o valor das refeições a fornecer em refeitórios escolares às crianças dos estabelecimentos de educação pré-escolar e aos alunos dos ensino básico e secundário cfr. n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 4.º, cifrando-se em 1,46€ (preço para aluno). Dito de outro modo, resulta de uma imposição legal, não de uma taxa criada pelo Município.

- Não obstante, não deixa de integrar o conceito de taxa, porquanto o fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e ao alunos do 1.º ciclo do ensino básico encontra-se a cargo dos municípios, já que assim resulta não apenas do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, actualizado, por força do qual foram transferidas para os municípios em matéria de educação, entre outras, a competência na área da componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições escolares, como resulta, ainda, do disposto no n.º 3 do artigo

4.º do Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de Julho, o fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e ao alunos do 1.º ciclo do ensino básico é uma competência dos municípios respetivos, que asseguram o custo destas refeições quando são fornecidas em refeitórios escolares do ensino básico (2.º e/ou 3.º ciclos) e ensino secundário, quer sejam de administração direta ou de gestão concessionada, mediante a celebração de protocolos entre os agrupamentos ou as escolas não agrupadas, os Municípios em causa e a Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

- Assim sendo, tem-se que o fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e aos alunos do 1.º ciclo do ensino básica consubstancia uma prestação administrativa da competência dos municípios, no sentido de prestação concreta de um serviço público local, expressa numa vantagem autónoma e individualizada exigível pelo particular responsável pelo seu pagamento, sendo seu valor autoritariamente fixado.

Face ao exposto; e por uma questão de segurança jurídica, solicito a V. Ex.ª se digne diligenciar no sentido de ser emitido, com a brevidade possível, parecer por parte dos serviços competentes da Comissão a que mui dignamente preside, quanto à matéria, destinado a confirmar ou infirmar a análise técnico Jurídica elaborada pelo técnico superior jurista desta Câmara Municipal.

O ofício foi feito acompanhar por Informação subscrita por jurista da autarquia, do seguinte teor:

ASSUNTO: Refeições escolares - taxas?

1. Apreciação técnico-jurídica

No Município de, o Serviço de Refeições Escolares aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico encontra-se disciplinado pelo Regulamento

Interno das Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) nos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e Serviço de Refeições Escolares (SRE) aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico - programas de gestão direta do Município, aprovado em reunião da Câmara Municipal, a 30 de agosto de 2011, com as alterações aprovadas em reuniões da Câmara Municipal, de 26 de junho de 2012, e, de 11 de agosto de 2015, doravante designado apenas por Regulamento.

Trata-se de um regulamento municipal que, conforme se obtém da leitura do seu Preâmbulo, possui como norma habilitante, no que se refere ao SER, o Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, regulamentado pelo Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, o qual, para além de definir o modelo de financiamento aos Municípios, visa garantir a todas as crianças que frequentam o 1.º ciclo do ensino básico o acesso a uma refeição equilibrada.

Uma vez questionados sobre os procedimentos relativos à cobrança das mensalidades devidas pela prestação do SER, quando ocorra a sua falta de pagamento tempestivo, cumpre destacar o preceituado no n.º 4 do artigo 18.º do Regulamento, que reza: "Caso o pagamento das mensalidades¹ não seja efetuado até ao prazo indicado na respetiva fatura, a mesma será enviada para cobrança coerciva, ficando por conta do encarregado de educação os custos inerentes a todo o processo administrativo".

Da leitura desta disposição não se alcança, pois, qual o procedimento de cobrança coerciva que deve ser seguido, já que a mesma se limita a referir que a fatura será enviada para cobrança coerciva, não especificando se esta deve ou não ser efetuada através da instauração de processo de execução fiscal.

Sendo assim, vejamos então qual, no nosso entendimento, deve ser o procedimento a adoptar.

Em primeiro lugar torna-se primordial identificar a espécie de receita municipal proveniente do pagamento do SRE.

Consistirá ela numa taxa municipal?

Se atentarmos no disposto no artigo 20.º da Lei das Finanças Locais apuramos que os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais, desde que a sua criação se subordine aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, e incida sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pelas suas atividades ou resultantes da realização dos seus investimentos. Trata-se de um preceito legal que não enuncia taxativamente quais as taxas que podem ser criadas pelos municípios, antes se limita a uma remissão em bloco para o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais² (RGTAL), Deste modo, caberá saber se pela contrapartida da prestação do SRE foi criada a correspondente taxa municipal.

De acordo com o RGTAL, 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 e são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respetivo, do qual devem constar, sob pena de nulidade, os requisitos constantes das alíneas do n.º 2 do artigo 8.º.

Destarte, sem necessidade de mais avançar, podemos, face à informação de que dispomos, fixar que pela prestação do SRE não foi criada qualquer taxa municipal, uma vez que o valor cobrado resulta da aplicação direta do disposto no Anexo I do Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, que tabela o valor das refeições a fornecer em refeitórios escolares às crianças dos estabelecimentos de educação pré-escolar e aos alunos dos ensino básico e secundário cfr. n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 4.º, cifrando-se em 1,46€ (preço para aluno). Dito de outro modo, trata-se de um montante que resulta de uma imposição legal, não de uma taxa criada pelo Município.

Ainda assim, cumpre verificar se valor cobrado pela prestação do SRE preenche os pressupostos do conceito de taxa.

Um dos traços gerais pacificamente aceite na doutrina é o carácter

bilateral ou sinalagmático da taxa, que se manifesta na existência de uma contrapartida específica, isto é, numa prestação administrativa (a cargo da Administração Pública), traduzida numa vantagem autónoma e individualizada exigível pelo particular responsável pelo seu pagamento, sem necessidade de equivaler rigorosamente ao montante da própria taxa, bastando que não ocorra desproporção entre ambos - a prestação administrativa e o valor da taxa.

Ora, no caso em estudo, o fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e ao alunos do 1.º ciclo do ensino básico encontra-se a cargo dos municípios, já que assim resulta não apenas do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, atualizado, por força do qual foram transferidas para os municípios em matéria de educação, entre outras, a competência na área da componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições escolares, como resulta, ainda, do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Despacho n.º 8452-A/2015, de 31 de julho, *o fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e ao alunos do 1.º ciclo do ensino básico é uma competência dos municípios respetivos, que asseguram o custo destas refeições quando são fornecidas em refeitórios escolares do ensino básico (2.º e/ou 3.º ciclos) e ensino secundário, quer sejam de administração direta ou de gestão concessionada, mediante celebração de protocolos entre os agrupamentos ou as escolas não agrupadas, os Municípios em causa e a Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.*

Assim sendo, dúvidas não restam de que falar em fornecimento de refeições escolares a crianças que frequentam a educação pré-escolar e ao alunos do 1.º ciclo do ensino básico é falar de uma prestação administrativa da competência dos municípios, no sentido de prestação concreta de um serviço público local expressa numa vantagem autónoma e individualizada exigível pelo particular responsável pelo seu pagamento, sendo seu valor autoritariamente fixado.

Face à conclusão precedente, deve entender-se pois, como taxa, não

obstante fixada autoritariamente pelo Ministério da Educação, o montante a cobrar pelo fornecimento de cada refeição escolar prestado pelo Município, nos termos do Regulamento Interno das Atividades de Animação e Apoio à Família (AMF) nos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e Serviço de Refeições Escolares (SRE) aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, constituindo-se deste modo como uma receita municipal tributária.

Posto isto, resta-nos traçar o procedimento a tomar com vista à cobrança das taxas devidas pelo fornecimento das refeições escolares.

Sobre as dívidas que não forem pagas voluntariamente, dispõe o n.º 2 do artigo 11.º do RGAL, que são objeto de cobrança coerciva através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

Acresce, por seu turno, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, que aprovou o CPPT, que as competências atribuídas no CPPT a órgãos periféricos locais serão exercidas, nos termos da lei, em caso de tributos administrados por autarquias locais, pela respetiva autarquia, cabendo o exercício das competências que neste código são atribuídas ao dirigente máximo do serviço ou a órgãos executivos da administração tributária, ao presidente da autarquia.

Deste modo, devemos entender que a cobrança coerciva a que faz referência o Regulamento Interno das Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) nos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e Serviço de Refeições Escolares (SRE), se trata de uma cobrança coerciva por via do processo de execução fiscal, cuja competência para a respetiva Instrução foi delegada pela Câmara Municipal em sua reunião de 17 de outubro de 2013, no Senhor Presidente da Câmara Municipal.

(...)

¹ De acordo no disposto no n.º 1 do artigo 18.º do Regulamento, o pagamento do SRE é mensal, devendo ocorrer após a receção da respetiva fatura e até ao 10.º dia do mês seguinte.

² Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

De modo breve, pretende a Câmara Municipal de confirmar junto desta CCDRC se o entendimento, veiculado e sustentado por seu jurista na informação supra, de que, em caso de falta de pagamento, o montante correspondente ao preço das refeições escolares a ser suportado pelos encarregados de educação dos alunos pode/deve, ou não, ser objecto de cobrança coerciva através do processo de execução fiscal, levado a cabo pelo município, por, no fundo, esse preço se constituir, afinal, como uma verdadeira taxa – e por isso, nos termos gerais ser passível de cobrança coerciva através de execução fiscal, tal como toda e qualquer taxa.

2. CONTEXTO

2.1. A ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR

Afirma-se na Lei de Bases do Sistema Educativo¹, em matéria de *apoio e complementos educativos*²:

São desenvolvidos, no âmbito da educação pré-escolar e da educação escolar, serviços de acção social escolar concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados.

¹ A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) é a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pelas Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, e Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto.

² Capítulo III da LBSE, artigo 30.º.

E prossegue a mesma lei, caracterizando do seguinte modo a função prestacionais desses serviços:

Os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

Considerando o previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo, diz-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 55/2009³:

A Constituição da República de 2 de Abril de 1976 estabeleceu o princípio da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico. Dez anos mais tarde, a Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, determinou o alargamento a nove anos da escolaridade obrigatória gratuita, dando expressão a uma ambição generalizada na sociedade portuguesa. Do mesmo passo, definiu um conjunto de apoios e complementos educativos, visando contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, a serem aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória, entre os quais assumem particular importância os apoios a conceder no âmbito da acção social escolar.

O mesmo diploma diz⁴ também que

constituem modalidades de apoios no âmbito da acção social

³ O Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março, *estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da acção social escolar.*

⁴ Artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

escolar os apoios alimentares, os transportes escolares, o alojamento, os auxílios económicos, a prevenção de acidentes e o seguro escolar.

Mais diz ainda o atrás referido diploma⁵ que

a responsabilidade do Estado pela prestação dos apoios no âmbito da acção social escolar é partilhada entre a administração central e os municípios, nos termos do presente decreto-lei, do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, e da demais legislação que regula as respectivas áreas de competência

2.1.1. OS APOIOS ALIMENTARES NA LEI

2.1.1.1. De entre as modalidades de apoios alimentares previstas no Decreto-Lei n.º 55/2009, encontra-se a do *fornecimento de refeições gratuitas ou a preços comparticipados*⁶.

Assim, *nos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário são fornecidas refeições escolares*⁷, em geral o almoço⁸, para o que *os estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário devem dispor de refeitórios escolares*⁹, salvo nos casos em que o número de crianças ou de alunos não justifique a sua existência, [situação essa em que] *podem ser utilizados os refeitórios de estabelecimentos de ensino vizinhos ou encontradas soluções alternativas para a prestação do serviço de refeições*, salvaguardada que seja a

⁵ Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2009.

⁶ Artigo 13.º, al. b), do Decreto-Lei n.º 55/2009.

⁷ Artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

⁸ Artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 55/2009. Esta norma prevê, contudo, que *quando no estabelecimento de ensino funcionem cursos nocturnos e o número de alunos o justifique também* [deve ser fornecido] *o jantar*.

⁹ Artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

segurança alimentar e observadas as regras dietéticas e de higiene aplicáveis¹⁰.

2.1.1.2. Por via do Decreto-Lei n.º 144/2008, que *desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o regime previsto na Lei n.º 159/99¹¹, são transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas (...) áreas relativas à (...) componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar e (...) acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico¹².*

Assim, por via deste diploma legal *são transferidas para os municípios as atribuições ao nível da implementação de medidas de apoio sócio-educativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições escolares e seguros escolares¹³.*

2.1.1.3. Porém, bem antes deste diploma, já se havia dado *a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de acção social no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico* por via do Decreto-Lei n.º 399-A/84¹⁴.

2.1.1.4. O Decreto-Lei n.º 55/2009 dedica um artigo ao (modo de fixação do) preço das

¹⁰ Artigo 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

¹¹ Artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, alterado pelas Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

¹² Artigo 2.º, n.º 1, als. b) e e), do Decreto-Lei n.º 144/2008, respectivamente.

¹³ Artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 144/2008.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro, que *estabelece normas relativas à transferência para os municípios das novas competências em matéria de acção social escolar em diversos domínios.*

Esta transferência de competências não permitiu, contudo, alcançar um acesso generalizado a refeições escolares por parte dos alunos do primeiro ciclo do ensino básico, por ausência de modelo de financiamento da transferência desta competência, pelo que, em Outubro de 2005 e para vigorar no ano lectivo de 2005/2006, foi lançado o *Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares a Alunos do 1.º ciclo do Ensino Básico* pelo Despacho n.º 22251/2005 (2.ª série).

refeições¹⁵.

Nele concede ao *membro do governo responsável pela área da educação* a competência para a fixação do preço das refeições escolares, *após consulta à Associação Nacional de Municípios Portugueses*¹⁶, constituindo princípio na matéria que *o fornecimento às crianças e aos alunos das refeições pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas não tem fins lucrativos*¹⁷.

Aliás, quando o preço da refeição, administrativamente fixado, se revelar inferior ao *custo médio das refeições fornecidas pelos refeitórios* das escolas ou diferente (porque menor) do custo (real) da refeição *nos estabelecimentos de ensino em que o fornecimento de refeições esteja concessionado a empresas de restauração colectiva*, é previsto na lei uma *comparticipação*, de valor administrativamente fixado, a favor das escolas em cujos refeitórios tal se verifique, suportada pelos municípios ou direcções regionais de educação conforme se trate de alunos respectivamente do ensino básico ou do ensino secundário, no primeiro caso¹⁸, cabendo igualmente às mesmas entidades suportar, com os mesmos critérios, a diferença de preços no segundo caso¹⁹.

Temos assim que o preço de fornecimento das refeições escolares aos alunos é administrativamente fixado por despacho ministerial, ainda que previamente ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses, em montante que pode ser inferior ao respectivo preço de custo, caso em que ou a escola beneficia de uma *comparticipação*, suportada pelo município ou pela respectiva direcção regional de educação, quando seja a responsável pelo fornecimento das refeições, ou, no caso de existência de contrato de concessão, o diferencial de preços é administrativamente suportado pelas

¹⁵ Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 55/2009.

¹⁶ Artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/2009. Diz esta disposição legal que *o preço das refeições a fornecer às crianças e aos alunos nos refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e as demais regras sobre o respectivo pagamento são fixados por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação, publicado no Diário da República, após consulta à Associação Nacional de Municípios Portugueses.*

¹⁷ Artigo 20.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

¹⁸ Artigo 20.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

¹⁹ Artigo 20.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 55/2009.

mesmas entidades.

2.1.2. O DESPACHO N.º 18987/2009

O Despacho n.º 18987/2009 vem, na sequência de outros anteriores, regular *as condições de aplicação das medidas de acção social escolar, da responsabilidade do Ministério da Educação e dos municípios, nas modalidades de apoio alimentar, alojamento e auxílios económicos, destinados às crianças da educação pré-escolar, aos alunos dos ensinos básico e secundário e do ensino recorrente nocturno que frequentam escolas públicas e escolas particulares ou cooperativas em regime de contrato de associação, bem como aos alunos das escolas profissionais da área geográfica da Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo e da Escola Móvel*²⁰.

No tocante a refeitórios e refeições escolares, este despacho, para além de fixar os preços das refeições para os alunos e da taxa adicional (no anexo I) bem como as percentagens de comparticipação na alimentação (no anexo III), estabelece, de modo claro e objectivo, a forma de pagamento das refeições. Quanto a isso, diz no n.º 6 do artigo 3.º que *o pagamento das refeições é feito através de senha, a adquirir em dia anterior ao seu consumo, sendo devida uma taxa adicional no montante previsto na tabela a que se refere no n.º 2 quando tal não se verifique.*

Temos assim que, em geral, 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 método previsto no despacho, sem que nele se admita qualquer variante.

Aliás, o mesmo despacho fixa também uma “*taxa adicional*” a pagar conjuntamente com o preço da refeição sempre que a compra da respectiva *senha* (e, portanto, a “*marcação*” da refeição) ocorra no próprio dia em que ele vai ser tomada.

²⁰ Artigo 1.º do Despacho n.º 18987/2009.

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.

2.1.3. O REGULAMENTO DO SERVIÇO DE COMPONENTE DE APOIO À FAMÍLIA - PRÉ-ESCOLAR E DO SERVIÇO DE REFEIÇÕES NO 1.º CICLO DO ENSINO BÁSICO, DE GESTÃO DIRECTA DO MUNICÍPIO DE

2.1.3.1. Deste regulamento municipal - que afirma cuidar das *normas a que obedecem o serviço de componente de apoio à família - pré-escolar e o serviço de refeições escolares no 1.º ciclo do ensino básico da rede pública do concelho de*, doravante designados por “*Serviço CAF*” e por “*Serviço RE*”, respetivamente, da gestão direta do Município de, e uniformiza as regras e condições gerais do seu funcionamento²¹ - não foi remetida pela edilidade a versão mais recente nem, aliás, qualquer outra.

2.1.3.1.1. Originalmente aprovado em reunião camarária de 30 de Agosto de 2011²², veio, posteriormente, a sofrer sucessivas alterações.

2.1.3.1.2. Assim, o regulamento em questão foi alterado por deliberação da Câmara Municipal de 26 de Junho de 2012²³, alteração essa que, para o que ora importa, lhe introduziu um número 5 ao artigo 18.º, do seguinte teor:

Caso o pagamento das mensalidades não seja efetuado no prazo de 30 dias (até ao décimo dia do mês seguinte), será emitido Aviso de Pagamento onde constará, para além do valor em dívida, um acréscimo

²¹ Artigo 1.º do Regulamento.

²² Vd. Acta n.º 18/2011 da reunião ordinária da Câmara Municipal de, acedível em <http://www.cm-....pdf> (página acedida em 13/3/2017).

²³ Vd. Acta n.º 13/2012 da reunião ordinária da Câmara Municipal de, acedível em <http://www.cm-....pdf> (página acedida em 13/3/2017).

de 10% sobre esse valor.

É a versão consolidada desse regulamento contendo estas alterações que presentemente se encontra disponível no site da Câmara Municipal de, unicamente em *Câmara Municipal - Áreas de Atividade - Educação e Biblioteca Municipal - Apoio Sociofamiliar - Gerir Refeições e Atividades*²⁴ - mas não na página dos regulamentos municipais²⁵, onde, como regulamento externo que é, seria expectável encontrar-se.

2.1.3.1.2.1. Ora, com a introdução desta alteração e não obstante o regulamento continuar a estabelecer o sistema do *pré-pagamento* como única forma de pagamento²⁶, certo é que nele também passou a, implicitamente, prever-se um sistema de *pós-pagamento*, no qual se poderia ainda verificar um agravamento de 10% sobre o valor em dívida, em caso de incumprimento do prazo de pagamento fixado para o efeito.

Assim, passou a ser regulamentarmente prevista e admitida a prestação do serviço de refeições escolares sem que se mostrasse realizado o seu prévio pagamento, aparentemente em contradição com as normas gerais aplicáveis^{27|28}.

2.1.3.1.3. Porém, posteriormente a esta alteração o regulamento em causa veio a sofrer, ao menos, duas outras alterações.

²⁴ O regulamento é acessível na sub-página “gerir refeições e actividades” através de um hiperlink

²⁵ Em “*Apoio ao munícipe-documentos online-regulamentos*” (<http://www.cm-.....103>).

²⁶ É porque o pré-pagamento constitui a forma regulamentarmente prevista para o pagamento que o regulamento prevê, no artigo 19.º, a restituição de pagamentos – pois que se o “*pós-pagamento*” fosse adoptado, não haveria razão lógica para uma tal previsão.

²⁷ Na verdade a previsão de um sistema de pós-pagamento das refeições parece contrariar não só o previsto no próprio regulamento, tornando algumas das suas normas contraditórias entre si, como também se torna dissidente do previsto no n.º 6 do artigo 3.º do Despacho n.º 18987/2009.

²⁸ Um sistema de pré-pagamento, para além de permitir uma melhor gestão do sistema de fornecimento de refeições, impede, do mesmo passo, situações de não pagamento que quando não pontuais e excepcionais, representam não só um óbvio prejuízo das entidades responsáveis como uma clara violação de um basilar princípio de igualdade e paridade de tratamento entre todos os utentes.

Atente-se que nem sequer estão em causa os agregados familiares de menor capacidade financeira, pois que estes, incluídos no primeiro escalão do abono de família, beneficiam de um auxílio económico correspondente a 100% do preço da refeição (artigos 8.º e 9.º e anexo III do Despacho n.º 18987/2009, o qual é encargo do município (n.º 3 do artigo 4.º do *Regulamento de acesso ao financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico*, anexo ao Despacho n.º/2005 (2.ª série).

Ao que foi dado apurar, nas reuniões ordinárias da Câmara Municipal de 11 de Agosto de 2015 e de 2 de Fevereiro de 2016, foram aprovadas alterações ao regulamento ora em causa que o modificaram de forma sensível.

Assim, em 11 de Agosto de 2015 foram alterados os seus artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º e 21.º²⁹, e em 2 de Fevereiro de 2016, o n.º 1 do artigo 18.º³⁰.

Considerando os momentos dessas duas alterações, conclui-se que as mesmas já foram realizadas não só ao abrigo do disposto no Regime Jurídico das Autarquias Locais³¹ como ainda dentro da plena vigência do novo Código do Procedimento Administrativo³².

Ora estas alterações incidiram, entre outros, sobre o artigo 18.º, dando-lhe a seguinte redacção actual, em texto consolidado:

Artigo 18.º

Prazo de Pagamentos do Serviço de AAAF e do Serviço RE

- 1 - O pagamento do Serviço de AAAF e do Serviço RE é mensal, devendo ocorrer após receção da respectiva fatura e até à data limite de pagamento indicada na mesma.
- 2 - O pagamento é efetuado, preferencialmente, recorrendo ao código “entidade” e “referência Multibanco” ou, presencialmente, junto dos serviços municipais, dentro dos horários definidos para o efeito.

²⁹ Vd. Acta n.º 17/2015 da reunião ordinária da Câmara Municipal de de 11 de Agosto de 2015, acedível em http://www.cm-...Ata_n._17_de_11_de_agosto_e_anexos.pdf (página acedida em 13/3/2017).

³⁰ Vd. Acta n.º 3/2016 da reunião ordinária da Câmara Municipal de Leiria de 2 de Fevereiro de 2016, acedível em http://www.cm-...../Ata_n._3_de_2_de_fevereiro.pdf (página acedida em 13/3/2017).

³¹ O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declarações de retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro e n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterada pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

³² O novo Código do Procedimento Administrativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, tendo entrado em vigor 90 dias após a publicação, ou seja em 8 de Abril de 2015.

3 - Os acertos de pagamentos na modalidade de atividades de animação socioeducativa são efetuados no mês seguinte àquele a que disser respeito, de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 19.º do presente Regulamento.

4 – Caso o pagamento das mensalidades não seja efetuado até ao prazo indicado na respetiva fatura, a mesma será enviada para cobrança coerciva, ficando por conta do encarregado de educação os custos inerentes a todo o processo administrativo

De referir, neste contexto, que o n.º 3 do artigo 17.º do regulamento ora em causa continua a prever, como originalmente, que *o valor das refeições do Serviço de AAAF [anterior CAF], na modalidade de fornecimento de refeições e do Serviço RE a pagar por cada beneficiário é definido anualmente por diploma legal e comunicado pelo Município de às entidades gestoras e famílias, no início de cada ano letivo, tendo em conta os respetivos escalões de acção social escolar.*

2.1.3.1.3.1. Porém, as duas atrás referidas alterações foram levadas a cabo considerando este regulamento como um *regulamento interno* e adoptando, consequencialmente, o procedimento regulamentar próprio de tal *natureza*, designadamente no que toca ao órgão aprovador – razão pela qual estas duas últimas alterações foram aprovadas pela Câmara Municipal, à luz do disposto na al. k) do artigo 33.º do RJAL - como resulta não só da nova designação atribuída ao regulamento, mas igualmente das normas competênciais invocadas para o efeito.

3. ANÁLISE

Independentemente das conclusões que se possam resultar do atrás descrito, e que serão abordadas mais à frente, debruçemo-nos agora sobre a questão de saber se o montante pago (em regra, pelos pais ou encarregados de educação) pelo fornecimento de refeições escolares nas cantinas escolares ou outras que efectuem esse serviço, se deve considerar juridicamente como taxa (municipal) ou antes como um preço, tendo

presente o quadro legal e regulamentar que antes se deixou descrito.

3.1. Em abstracto a questão de saber-se qual a natureza jurídica (jurídico-financeira “local” ou jurídico-fiscal “local”) do “preço” das refeições escolares – ou seja, de saber se o “preço” das refeições escolares é um verdadeiro preço ou antes se se trata de uma taxa autárquica – constitui uma *vexatio questio*.

Certo é que a lei e os regulamentos, como antes vimos, bem como a expressão vulgar correntemente utilizada, designa esse pagamento por “preço” – facto esse, porém, que não serve como critério final para determinar a sua natureza jurídica.

Porém, a sua consideração jurídica como taxa ou, em alternativa, como preço - ou seja se tem, ou não, *natureza tributária* - acarreta implicações e reflexos num conjunto de consequências jurídicas e práticas que não são de desconsiderar³³, designadamente em matéria da sua cobrança, *maxime* quanto à admissibilidade da execução fiscal para consumação da sua cobrança coerciva.

3.2. O RFALEI³⁴ considera como receita dos municípios *o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município*³⁵.

3.2.1. Mais diz o RFALEI que as *taxas* de que ele fala e que constituem receita do município – as designadas *taxas municipais* – são (as) criadas *nos termos do regime*

³³ Consoante se considere esse pagamento como taxa ou como (verdadeiro) preço, poder-se-á verificar uma diferenciação nos prazos de prescrição aplicáveis.

Assim, tratando-se de uma taxa, o prazo da sua prescrição será de oito anos (artigo 15.º, n.º 1, do Regime Geral da Taxas das Autarquias Locais [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, posteriormente alterada] e artigo 48.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária [aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro]).

Porém sendo considerado como verdadeiro preço – e já nem tanto um *preço público* – seja, um preço “civil”, digamos assim, poder-se-lhe-á aplicar a prescrição presuntiva de dois anos do artigo 317.º, n.º 1, do Código Civil, por não se vê razão para aplicação de um regime mais pesado ou oneroso quando se trate de refeições escolares fornecidas por escola ou entidade pública.

³⁴ O *Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais* (RFALEI) consta da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, rectificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro, e alterada pelas Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 132/2015, de 4 de Setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, rectificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de Maio, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

³⁵ Artigo 14.º, al. e), do RFALEI.

*geral das taxas das autarquias locais*³⁶ e que consistem, na forma como nele são definidas, em *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*³⁷.

Característica basilar destas taxas é a que resulta, na sua criação, do *princípio da equivalência jurídica*, por via do qual *o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular*³⁸.

3.2.2. Por seu lado, os *preços (e demais instrumentos de remuneração)* de que o RFALEI fala, são *“a fixar pelos municípios” e relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais (...)*³⁹.

Para cálculo ou fixação dos *preços municipais* (e também dos *demais instrumentos de remuneração* autárquicos) deve atender-se, agora, ao princípio de que os seus valores *não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens pelo município*⁴⁰, custos esses *medidos em situação de eficiência produtiva*⁴¹.

3.2.3. Fornecer refeições aos *passantes* (ou seja “a terceiros” ou “ao público”) a troco

³⁶ Artigo 20.º, n.º 1, do RFALEI.

O *Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais* (RGTAL) consta da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, alterada pelas Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e Lei n.º 117/2009, de 29 de Dezembro

³⁷ Artigo 3.º do RGTAL.

³⁸ Artigo 4.º, n.º 1, do RGTAL.

³⁹ Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

⁴⁰ Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

⁴¹ Artigo 21.º, n.º 2, do RFALEI.

Em economia, *eficiência produtiva* é a situação na qual uma economia não é capaz de produzir mais de um bem sem reduzir a produção de outro bem, ou seja quando a economia está a utilizar todos os seus recursos de maneira eficiente, produzindo o máximo de bens com o mínimo de recursos. Este ponto atinge-se quando a economia consegue produzir um bem com o menor custo possível, sem afectar a produção de outro(s) bem(s).

de dinheiro é coisa que remonta à mais *antiga antiguidade*.

Das tabernas da Babilónia⁴² aos tendeiros e taberneiros medievos⁴³, às estalagens e hospedarias⁴⁴, e aos “*restaurantes*” à borda dos caminhos e rotas de passagem de viajantes e mercadores, onde, comendo, se *restauravam* as forças para nova jornada⁴⁵, todos eles são bons exemplos de que *dar de comer a quem tem fome e dar de beber a quem tem sede*, para além de *obra de misericórdia corporal*, foram sempre, para além do campo moral, típicas actividades de comércio, realizadas a troco de um *preço* fixado considerando todos os custos envolvidos no seu processo produtivo bem como pelos efeitos da *lei da oferta e da procura*.

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 uma “*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 *remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares* – situações pressupostas pela lei como motivo para a criação de *taxas* pelas autarquias locais, *maxime*, pelas câmaras municipais.

Acresce 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

⁴² JEAN-LOUIS FLANDRIN, MASSIMO MONTANARI (direcção), *História da Alimentação*, I - *Dos primórdios à Idade Média*, 1998, pág. 44.

⁴³ JEAN-LOUIS FLANDRIN, MASSIMO MONTANARI (direcção), *História da Alimentação*, II – *Da Idade Média aos tempos actuais*, 2001, pág. 44 e 53..

⁴⁴ JEAN-LOUIS FLANDRIN, MASSIMO MONTANARI (direcção), *História da Alimentação*, II, cit, pág. 61.

⁴⁵ JEAN-LOUIS FLANDRIN, MASSIMO MONTANARI (direcção), *História da Alimentação*, II, cit, pág. 335.

despacho ministerial, limitando-se a camara municipal (*rectuis*, todas as câmaras municipais) a aplicá-lo na venda das refeições escolares servidas nas escolas do concelho.

3.2.4. Acontece porém que, em geral, não sendo o fornecimento de refeições uma tarefa tipicamente estadual ou de natureza pública, assume-se, contudo, em algumas circunstâncias, como acção instrumental necessária para o sucesso de uma tarefa fundamental do Estado, qual seja a de garantir o constitucional *direito ao ensino*, concretizado numa garantia de *igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*⁴⁶, para concretização do qual se mostrou pertinente e necessário o Estado generalizar aos diferentes graus de ensino obrigatório, designadamente ao primeiro ciclo do ensino básico, o fornecimento de refeições escolares como forma de assegurar a todos, sem excepção, o *direito de acesso* ao ensino que lhes permita frequentar a escola.

3.2.5. Não se pode assim considerar que o “*preço*” da refeições escolares caiba na categoria de *taxa autárquica*, não só por nele não se darem como reunidos os *pressupostos de facto*⁴⁷ 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.

3.2.6. Ora, não se tratando de uma taxa, o “*preço*” das refeições escolares terá então que ser juridicamente considerado como ... um *preço*.

Na verdade, os preços *correspondem a bens ou serviços que não são por essência da titularidade ao Estado, de acordo com a concepção política dominante, e que são objecto de oferta e procura, dada a sua susceptibilidade 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.*

⁴⁶ Artigo 74.º, n.º 1, da Constituição.

⁴⁷ Sobre os pressupostos das taxas autárquicas, vd. JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, 2007, pág. 47.

Não quer isto dizer que o preço efectivo corresponda necessariamente ao preço que se formaria livremente no mercado: ele pode ser um preço dotado de elementos de rigidez decorrente 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 imposto (preço político). Mas ao contrário do que sucede nas taxas os preços públicos e políticos não são independentes de um critério objectivo do mercado: este é sempre a base da sua formação, da qual se parte para as correcções que se julgam necessárias⁴⁸.

Ora o preço das refeições escolares estabelecido pelo Despacho n.º 18987/2009 enquadra-se e recolhe características de *preço público*, por apresentar natureza rígida e ser administrativamente fixado, e de *preço político*, já que é expressamente prevista a subsidiação pública das refeições escolares, de modo a manter o preço a ser pago pelos utentes em valor inferior ao do custo real do bem fornecido, sendo o diferencial coberto por dinheiros públicos.

3.2.7. Aqui chegados, parecem estar já resolvidas todas as questões. Porém, não ainda.

Na verdade resta saber como é que sendo o preço das refeições escolares aprovado governamentalmente e não pelo competente órgão municipal, ainda assim ele possa ser cobrado e constitua receita dos municípios. É que o RFALEI fala em *preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios (...)*⁴⁹ - o que, como se vê, não é o caso.

Ora deve aqui entender-se que não obstante não se verificar aqui o procedimento próprio municipal para a fixação deste preço, essa receita cabe no entanto ao município já que lhe está delegada a competência em matéria de refeições escolares, designadamente do primeiro ciclo, pelo que, no limite, sempre se poderia dizer que se está aqui perante uma daqueles casos de *outras receitas estabelecidas por lei ou*

⁴⁸ ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, I, 1974, pág. 54 e seg..

⁴⁹ Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

*regulamento a favor dos municípios*⁵⁰.

3.3. Atingiu-se agora o ponto no qual se há-de cuidar de procurar saber como se hão-de cobrar os montantes não pagos e, portanto em dívida, relativos ao *preço* de refeições escolares efectivamente fornecidas (desconsiderando, para este efeito o facto, já referido, de não ser adoptado o sistema do *pré-pagamento* de senhas): se através do processo de execução cível/injunção, como acontece quanto a *obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior a € 15 000*⁵¹ ou, antes, se através do processo de execução fiscal, nos termos da Lei Geral Tributária⁵² e do RGTAL, caso se considere tratar-se de receitas de natureza tributária.

Ora, porque se considera o *preço* das refeições escolares como um preço – e não como uma taxa – mas um preço que se apresenta simultaneamente como *público e político*, o que de alguma forma o aproxima e lhe confere algumas características de taxa, deve entender-se, por tal, que se estará ainda perante receitas de natureza tributária, e como

⁵⁰ Artigo 4.º, al. n), do RFALEI.

⁵¹ Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 16-A/98, de 30 de Setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 383/99, de 23 de Setembro, Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março, Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 107/2005, de 1 de Julho, Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril, Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

⁵² A Lei Geral Tributária (LGT) foi aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 7-B/99, de 27 de Fevereiro, posteriormente alterada por Lei n.º 100/99, de 26 de Julho, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro, Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, Decreto-Lei n.º 229/2002, de 31 de Outubro, Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 320-A/2002, de 30 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 160/2003, de 19 de Julho, Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, Lei n.º 50/2005, de 30 de Agosto, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de Dezembro, Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 94/2009, de 1 de Setembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de Fevereiro, Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio, Lei n.º 55-A/2012, de 29 de Outubro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de Maio, Decreto-Lei n.º 82/2013, de 17 de Junho, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro, Lei n.º 82-E/2014, de 31 de Dezembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 13/2016, de 23 de Maio, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

tais, passíveis de cobrança coerciva através do processo de execução fiscal⁵³, nos termos legalmente previstos.

4. Resta agora analisar uma última, mas decisiva, questão.

4.1. A classificação de um regulamento como *interno* ou *externo* não resulta nem depende da vontade de qualquer órgão administrativo, maxime do órgão *regulamentador* (aprovador), ao atribuir-lhe, por sua decisão e alvedrio, uma ou outra natureza.

Tal classificação é, sim, uma imanência do próprio regulamento, resultado do seu objecto, natureza e âmbito (subjectivo) de aplicação.

4.2. A doutrina nacional é unânime quanto ao critério da distinção (e, portanto, na prévia conceptualização) entre regulamento *externo* e *interno*.

Assim VIEIRA DE ANDRADE⁵⁴ considera que são **externos** os regulamentos aplicáveis a quaisquer relações intersubjectivas (também às relações inter-administrativas), devendo ser considerados **internos** os regulamentos que se limitam a disciplinara organização ou funcionamento de um a pessoa colectiva ou de um órgão, na medida em que não tenham carácter relacional nem envolvam dimensões pessoais, bem como os regulamentos operacionais que determinam auto-vinculações internas (incluindo directrizes de órgãos superiores) na interpretação e aplicação das leis, designadamente no exercício de poderes discricionários.

Para ANA RAQUEL MONIZ⁵⁵ enquanto (...) [os regulamentos **internos**] se dirigem a órgãos integrados na mesma pessoa colectiva pública do órgão-autor do regulamento, produzindo, nessa medida, efeitos internos, os (...) [regulamentos **externos**] destinam-

⁵³ 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.

⁵⁴ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 4.ª edição, 2015, págs. 141-142.

⁵⁵ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, 2.ª edição, 2016, pág. 333.

se a produzir efeitos na esfera de terceiros (quer particulares, quer outras entidades públicas), possuindo eficácia externa.

Já MÁRIO AROSO DE ALMEIDA⁵⁶ entende que quando se fala em normas jurídicas regulamentares se pode *distinguir consoante os efeitos das normas se esgotam no ordenamento jurídico interno à própria Administração, que esta cria, observa e sanciona sem intervenção judicial (regulamentos **internos**), ou se projetam no ordenamento jurídico geral, tocando a esfera jurídica de sujeitos jurídicos distintos da entidade que os emanou (regulamentos **externos**)* [realces nossos].

Por fim, diz-nos FREITAS DO AMARAL⁵⁷ que *os regulamentos dividem-se quanto à projecção da sua eficácia em regulamentos internos e externos.*

*São **regulamentos internos** os que produzem os seus efeitos jurídicos unicamente no interior da esfera jurídica da pessoa colectiva pública de que emanam.*

*São **regulamentos externos** aqueles que produzem efeitos jurídicos em relação a outros sujeitos de direito diferentes, isto é, em relação a outras pessoas colectivas públicas ou em relação a particulares* [realces nossos].

4.3. Acontece, porém, que, à luz do que foi possível averiguar e já antes referido, o regulamento que prevê o *pós-pagamento* das refeições escolares mediante a emissão de factura, para além de ter passado a designar-se de *Regulamento **Interno** das Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) nos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e Serviço de Refeições Escolares (SRE) aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico – programas de gestão direta do Município* [realce nosso] foi unanimemente aprovado pela Câmara Municipal - como expressamente consta quer da minuta de aprovação da deliberação⁵⁸ quer da acta da reunião camarária⁵⁹ - de acordo e nos termos da *parte final da alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*, ou seja considerando-o como *regulamento interno*.

⁵⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, 2015, pág. 137.

⁵⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª edição, 2011, pág. 189.

⁵⁸ Acedível em http://www.cm-.../delibera_es_de_11_de_agosto.pdf (página acedida em 13/3/2017).

⁵⁹ Vd. supra, nota 29.

Outro tanto se diga no que toca às alterações introduzidas na reunião camarária de 2 de Fevereiro de 2016⁶⁰.

Porém, como se torna evidente, não se está perante um regulamento interno, organizatório, mas sim perante um verdadeiro **regulamento externo**, já que ele projecta efeitos sobre um conjunto de pessoas e entidades, absolutamente exteriores e terceiras relativamente à edilidade.

E se dúvidas sobre isso houvesse, é de lembrar que aquilo de que ora temos vindo a cuidar como objecto do presente parecer é saber da admissibilidade da cobrança coerciva relativamente aos montantes em dívida, dos quais a edilidade é *credora* e os pais e encarregados de educação das crianças que tomam almoços escolares os *devedores*. Logo aqui se vê que se está perante uma questão de natureza relacional entre a edilidade e munícipes.

4.4. Ora, tratando-se como se trata de um regulamento externo, as alterações que lhe foram introduzidas depois da entrada em vigor do RJAL deveriam observar as novas disposições sobre a competência aprobatória regulamentar autárquica e, portanto, ter sido aprovadas pela assembleia municipal⁶¹, para além de dever ainda ter sido observado nessa aprovação o procedimento regulamentar agora previsto no Código do Procedimento Administrativo⁶².

A circunstância de não terem sido observadas essas disposições legais gera uma desconformidade com a lei que torna o regulamento – ou, mais propriamente, as referidas alterações regulamentares - *inválidas*, nos termos do artigo 143.º, n.º 1, do CPA⁶³, invalidade essa que é invocável a todo o tempo⁶⁴.

⁶⁰ Vd. supra nota 30.

⁶¹ Ou seja, cabendo à câmara municipal a aprovação do projecto das alterações regulamentares, nos termos da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, de modo a submete-lo à apreciação da assembleia municipal para aprovação, conforme dispõe o artigo 25.º, n.º 1, al. g), também do RJAL.

⁶² Artigos 97.º e segs. do CPA.

⁶³ Sobre a invalidade dos regulamentos vd. VIEIRA DE ANDRADE, op. cit., pág. 154, e LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *Direito do Procedimento Administrativo e Formas de Actuação Administrativa – Parte Geral*, 2016, pág. 382 e sgs..

4.5. Por outro lado, a esse facto acresce a circunstância de, presentemente, a *eficácia* (seja, a produção de efeitos) dos regulamentos (externos) depender da respectiva **publicação em Diário da República**⁶⁵ – pelo que, até que se verifique tal publicação, o regulamento (as alterações regulamentares, no caso) permanece *ineficaz*, não produzindo efeitos relativamente aos seus potenciais destinatários.

CONCLUINDO

- A. Não se pode considerar que o “*preço*” das refeições escolares aprovado por despacho governamental 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.
- B. O preço das refeições escolares estabelecido pelo Despacho n.º 18987/2009 enquadra-se e recolhe características de *preço público* - por apresentar natureza rígida e ser administrativamente fixado - e de *preço político* – porque se prevê expressamente a existência de subsidiação pública das refeições escolares, de modo a manter o preço pago pelos utentes em valor inferior ao do custo real do bem fornecido, sendo o diferencial coberto por dinheiros públicos.
- C. Porque se considera o *preço* das refeições escolares como um preço – e não como uma taxa – mas um preço que se apresenta simultaneamente como *público* e *político*, o que de alguma forma o aproxima e lhe confere algumas características de taxa, deve entender-se, por isso, que se estará ainda perante uma receita de natureza tributária, e como tal, passível de cobrança coerciva através do processo de execução fiscal, nos termos legalmente fixados.

⁶⁴ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, op. cit, pag. 383 e segs.. Sobre os efeitos da invalidade vd. a mesma autora e obra citada, págs. 389 e segs.

⁶⁵ Artigo 139.º do CPA.

- D. A classificação de um regulamento como *interno* ou *externo* não resulta nem depende da vontade de qualquer órgão administrativo, maxime do órgão *regulamentador* (aprovador), ao atribuir-lhe, por sua decisão e alvedrio, uma ou outra natureza.
- E. Uma tal classificação é, antes, uma imanência do próprio regulamento, resultado do seu objecto, natureza e âmbito (subjectivo) de aplicação.
- F. Constitui entendimento comum da doutrina que *são regulamentos internos os que produzem os seus efeitos jurídicos unicamente no interior da esfera jurídica da pessoa colectiva pública de que emanam e regulamentos externos aqueles que produzem efeitos jurídicos em relação a outros sujeitos de direito diferentes, isto é, em relação a outras pessoas colectivas públicas ou em relação a particulares.*
- G. Porém, o regulamento que prevê o *pós-pagamento* das refeições escolares mediante a emissão de factura,
- a. passou a designar-se de *Regulamento Interno das Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) nos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e Serviço de Refeições Escolares (SRE) aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico – programas de gestão direta do Município;*
 - b. foi unanimemente aprovado pela Câmara Municipal, como expressamente consta quer da minuta de aprovação da deliberação quer da acta da reunião camarária, de acordo e nos termos da *parte final da alínea k) do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*, - ou seja considerando-o como *regulamento interno*.
- H. O mesmo se diga no que respeita às alterações introduzidas na reunião camarária de 2 de Fevereiro de 2016.
- I. Porém, como se torna evidente, não se está perante um regulamento interno, organizatório, mas sim perante um verdadeiro **regulamento externo**, já que ele

projecta efeitos sobre um conjunto de pessoas e entidades, absolutamente exteriores e terceiras relativamente à edilidade.

- J.** Tratando-se de um regulamento externo, as alterações que lhe foram introduzidas depois da entrada em vigor do RJAL deveriam
- a. ter observado as novas disposições sobre a competência aprobatória regulamentar autárquica e, portanto, ter sido aprovadas pela assembleia municipal;
 - b. ter sido observado nessa aprovação o procedimento regulamentar agora previsto no Código do Procedimento Administrativo
- K.** O facto de não tendo sido observadas as disposições legais sobre competência aprobatória é susceptível de gerar uma desconformidade com a lei que torna o regulamento – ou, mais propriamente, as referidas alterações regulamentares - *inválidas*, nos termos do artigo 143.º, n.º 1, do CPA.
- L.** A invalidade é invocável a todo o tempo.
- M.** Presentemente, a *eficácia* (a produção de efeitos) dos regulamentos (externos) depender da respectiva publicação em Diário da República.
- N.** Até que se verifique a sua publicação, o regulamento (as alterações) permanece *ineficaz*, não produzindo efeitos relativamente a terceiros, seus potenciais destinatários.

Salvo semper meliori iudicio