Dívida de propina e o fundamento da alegada comunicação de anulação de inscrição e não frequência às aulas

Análise à Sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto do Processo n.º 956/21.0BEPRT

RAQUEL MENDES DA ROCHA

Técnica Superior do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da Universidade do Porto
Mestre em Direito Administrativo – (Escola de Direito da Universidade do Minho)

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2025.v1i2.1841>

Sumário: I - Introdução; II – Análise ao escopo processual; 2.1. O processo de execução fiscal; 2.1.1. Natureza e finalidade da execução fiscal; 2.1.2. Pressupostos processuais na oposição à execução fiscal em sede de litígio; 2.1.3. A regularidade formal dos atos praticados; 2.2. A intervenção da Universidade do Porto no processo de execução fiscal; 2.3. Tramitação processual; **III – Enquadramento jurídico da questão de fundo;** 3.1. Natureza da dívida de propina em execução fiscal; 3.2. A formalização da anulação de inscrição/matricula; 3.3. A não frequência das aulas como fator irrelevante no pagamento devido; **IV – Conclusões; V - Bibliografia**

Palavras-chave: oposição à execução fiscal; tramitação processual; propinas; cobrança coerciva; instituição de ensino superior; anulação da inscrição

I - INTRODUÇÃO

A sentença proferida no âmbito do processo judicial que correu os seus termos no Juízo de Execução Fiscal e de Recursos Contraordenacionais do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, datada de 20 de setembro de 2021, veio improceder a oposição apresentada pela Oponente e assim, os fundamentos por si invocados.

No caso em apreço, a Oponente veio, pela presente ação, pedir que a Oposição fosse julgada procedente e, em consequência, que fosse declarada extinta a execução fiscal, por entender que a liquidação de propinas aqui em causa não era devida, com base em dois argumentos: **I.** Alegada comunicação e formalização de pedido de anulação da inscrição pela Oponente; **II.** Falta de usufruto pela Oponente do serviço prestado.

A importância da temática aqui em discussão releva pela multiplicidade crescente das oposições à execução fiscal que emergem no seio das análises jurídicas que recaem sobre a Universidade do Porto, não só pela complexidade do ponto de vista procedimental e processual de cariz tributário, bem como pela fundamentação invocada em sede de oposição e ainda pela transversalidade das entidades envolvidas, do ponto de vista subjetivo, que a questão coloca, passando pelo devedor, pela administração tributária, pelo exequente (instituição de ensino superior) e culminando na apreciação casuística que é feita pelos tribunais do ordenamento jurídico português.

Só percebendo desde a tramitação, passando pela argumentação e finalizando na decisão, é que é possível refletir sobre o papel das instituições de ensino superior na responsabilização financeiro-tributária quando a (falta de pagamento de) propina é suscitada.

No presente artigo convida-se o leitor a refletir sobre os fundamentos invocados no âmbito do processo judicial, tendo como pano de fundo o enquadramento jurídico aplicável, quer pela natureza tributária do que deve ser entendido por propina, de um ponto de vista doutrinal e ainda jurisprudencial, bem como discutir a legitimidade da sua exigência à luz do princípio da contraprestação, especialmente em situações em que o estudante não frequentou, de forma efetiva, o ciclo de estudos para o qual se encontrava inscrito.

II – ANÁLISE AO ESCOPO PROCESSUAL

2.1. O processo de execução fiscal

2.1.1. Natureza e finalidade da execução fiscal

A oposição à execução fiscal, enquanto meio de impugnação de ato da administração tributária, pode ser descrita como uma «arma» à disposição de um executado contra a cobrança coerciva de uma dívida de natureza tributária à custa do património do executado, pela mão do Estado, sendo referida pela doutrina como uma verdadeira contestação à própria execução fiscal pois embora «com tramitação processual autónoma relativamente à execução fiscal, funciona na dependência deste como uma contestação à pretensão do exequente»¹.

Os momentos temporais distintos e as entidades respetivas a quem incumbe a competência da prática de atos são, porém, distintos pois, também a oposição à execução fiscal para nascer necessita de atos conducentes a essa dedução, mais concretamente, da «instauração da execução mediante despacho nos títulos executivos ou em relação destes, no prazo de 24 horas após o recebimento e efetuado o correspondente registo»². Só após este momento é que será proferido despacho pelo órgão de execução fiscal a ordenar a citação³ do executado que, de acordo com os artigos 191.º e 192.º pode ser de três tipos: postal, pessoal e edital.

Posteriormente, eis que surge, eventualmente se o executado assim o pretender, a oposição à execução fiscal que, na verdade se comporta como «uma ação declarativa enxertada no processo de execução fiscal, intentada pelo executado»⁴, até porque tal facto se vê, desde logo, pelo prazo concedido de 30 dias. A petição inicial pela qual o executado venha a deduzir oposição à execução fiscal deve ser apresentada no prazo fixado pelo n.º 1 do artigo 203.º do CPPT, ou seja, nesse prazo de 30 dias⁵ a contar da citação pessoal

¹ SOUSA, Jorge Lopes, *Código de Procedimento e de Processo Tributário anotado e comentado*, Áreas Editora, 6.ª Edição, Volume III, anotação 2 ao art. 203.º, 2011, p. 428. Também neste sentido vide SOUSA, José Alfredo e PAIXÃO, José da Silva, *Código de Processo Tributário Comentado e Anotado*, Almedina, 4.ª edição, anotação 2 ao art. 285.º, 1998, p. 603, que refere «[c]onquanto a oposição apresente a fisionomia de uma ação, instaurada pela apresentação duma petição inicial, a verdade é que ela funciona como contestação. O seu fim é impugnar a própria execução fiscal; daí o nome de oposição».

² NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 10.ª Edição, Almedina, 2017, p. 321.

³ Na citação é feita a comunicação ao devedor dos prazos existentes para, querendo, deduzir oposição à execução e para requerer a dação em pagamento, ou efetuar o pagamento em prestações até à marcação da venda.

⁴ NABAIS, José Casalta, *ob cit...*, p. 322.

⁵ No que contende com a contagem do prazo, devem aqui observar-se as regras dos prazos especiais para a

ou, não a tendo havido, da primeira penhora ou então, prevê o artigo no n.º 1, alínea b), da data em que tiver ocorrido o facto superveniente ou do seu conhecimento pelo executado, devendo oferecer-se, neste momento processual, os documentos, arrolar testemunhas e, se for caso disso, requerer as provas necessárias a fazer valer a sua pretensão.

Sendo a oposição à execução «o meio processual adequado para reagir contra a pretensão executiva de cobrar uma dívida de natureza tributária à custa do património do executado, tem como fundamentos os taxativamente indicados no artigo 204º do Código de Procedimento e de Processo Tributário»⁶, o legislador fornece um conjunto de fundamentos pela qual a oposição pode ser invocada. Deixa, porém, em aberto a possibilidade de o executado invocar quaisquer fundamentos não referidos nas alíneas a) a h) do artigo 204.º, n.º 1, desde que prove por documento, salvaguardando o facto de não envolver apreciação da legalidade da liquidação da dívida. Assim, do elenco taxativo fornecido pelo legislador existem os seguintes fundamentos passíveis de invocação: (i) inexistência do imposto, taxa ou contribuição nas leis em vigor à data dos factos a que respeita a obrigação ou, se for o caso, não estar autorizada a sua cobrança à data em que tiver ocorrido a respetiva liquidação; (ii) ilegitimidade da pessoa citada por esta não ser o próprio devedor que figura no título ou seu sucessor ou, sendo o que nele figura, não ter sido, durante o período a que respeita a dívida exequenda, o possuidor dos bens que a originaram, ou por não figurar no título e não ser responsável pelo pagamento da dívida; (iii) falsidade do título executivo, quando possa influir nos termos da execução; (iv) prescrição da dívida exequenda; (v) falta da notificação da liquidação do tributo no prazo de caducidade; (vi) pagamento ou anulação da dívida exequenda; (vii) duplicação de coleta; e ainda a (viii) ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, sempre que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação.

Quanto à questão muitas vezes invocada da (i)legalidade do ato tributário de

prática de atos em processo judicial contempladas no disposto do artigo 20.º, n.º 2 do CPPT que, por sua vez, encaminham para as regras gerais do cômputo dos prazos previstas no Código de Processo Civil que podemos encontrar no artigo 138.º do CPC, onde se prevê a regra da continuidade dos prazos que «implica que os mesmos sejam contados também aos sábados, domingos e dias feriados, suspendendo-se, todavia, durante o período de férias judiciais (...) Considerando a impossibilidade (quanto a ato a praticar diretamente na secretaria judicial) ou a irrelevância (por a secretaria judicial não poder dar-lhe qualquer sequência), sempre que o prazo para a prática de ato processual termine em dia em que os tribunais estejam encerrados, o termo do prazo é transferido para o primeiro dia útil» - cfr. GERALDES, António Santos Abrantes, PIMENTA, Paulo e SOUSA, Luís Filipe Pires, *Código de Processo Civil Anotado – Vol. I – Parte Geral e Processo de declaração – artigos 1.º a 702.º*, 2.ª Edição, Almedina, 2021, pp. 177 e 178.

⁶ Vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13 de fevereiro de 2019, Processo n.º 0244/18.9BELLE, disponível em www.dgsi.pt.

liquidação, é acolhimento pacífico na jurisprudência que tal fundamento só pode ser válida e eficazmente controvertida ou questionada em processo de oposição à execução fiscal nos casos de ilegalidade abstrata (como é descrito pelo artigo 204.º, n.º 1, alínea a)) e em casos de ilegalidade concreta apenas quando a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação (como é mencionado no mesmo artigo, desta vez na alínea h)).

2.1.2. Pressupostos processuais na oposição à execução fiscal em sede de litígio

Em matéria jurisdicional, prescreve o disposto no artigo 1.º, n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – ETAF - Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, que os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º do ETAF⁷.

Todavia, para se aferir, em concreto, da competência do Tribunal em matéria de oposição à execução fiscal deve observar-se as regras estabelecidas pelo Código de Procedimento e de Processo Tributário, mais concretamente pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, onde se prevê no disposto do artigo 12.º, n.º 1 que os processos da competência dos tribunais tributários são julgados em 1.ª instância pelo tribunal da área do serviço periférico local onde se praticou o ato objeto da impugnação ou no caso da execução fiscal, no tribunal da área do domicílio ou sede do executado⁸⁹.

⁷ Em senda de enquadramento e ainda quanto a esta definição de tribunais administrativos e fiscais, importa observar a Lei de Organização do Sistema Judiciário – Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na sua redação atual – mais concretamente os artigos 144.º e seguintes que prescrevem que aos tribunais administrativos e fiscais compete o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais. Dentro das categorias dos apelidados TAF's, existem: Supremo Tribunal Administrativo; tribunais centrais administrativos; tribunais administrativos de círculo; tribunais tributários.

⁸ Em caso de violação das regras de competência em razão do território em oposição a execução fiscal aplica-se o disposto no artigo 17.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, pelo que a infração das regras de competência territorial determina a incompetência meramente relativa do Tribunal (cfr. o n.º 1 do artigo 17.º do CPPT), que apenas pode ser arguida pelo executado, até ao termo do prazo para deduzir a oposição [cfr. a alínea b) do n.º 2 do artigo 17.º do CPPT], não podendo ser arguida pela Fazenda Pública nem ser oficiosamente conhecida pelo Tribunal, como decidiu o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 1/2019, de 2 de outubro.

⁹ Também quanto a este, se verifica que o artigo 151.º, n.º 1 do CPPT estabelece que compete ao tribunal tributário de 1.º instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal.

Portanto, importará agora desdobrar, dentro dos pressupostos processuais, a competência dos tribunais tributários¹⁰ em razão da matéria, do território, da hierarquia e do valor. Não restam dúvidas de que no que diz respeito às dívidas tributárias, como é o caso das taxas, de acordo com o artigo 103.º do CPPT a competência para apreciar a questão é dos tribunais tributários, atendendo à roupagem que o ordenamento jurídico português pretendeu dar ao enquadramento do processo de execução fiscal no sistema judicial.

A instauração e os atos a serem praticados no âmbito da execução fiscal competem ao órgão da Administração Tributária designado, mediante despacho, pelo dirigente máximo do serviço. Na eventualidade de não se verificar a existência de uma decisão administrativa, os atos da execução fiscal serão praticados no órgão periférico local da sede do devedor, da situação dos bens ou da liquidação, conforme os casos.

O processo de execução fiscal, de acordo com o artigo 148.º do CPPT abrange (i) tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais, (ii) coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns, (iii) coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infrações Tributárias. A acrescer a estas, poderão ainda ser cobradas, em âmbito de processo de execução fiscal: (iv) outras dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas de direito público que devam ser pagas por força de ato administrativo, (v) reembolsos ou reposições, e ainda (vi) custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.

Assim, quando haja ausência do pagamento voluntário, efetuado dentro do prazo estabelecido nas leis tributárias – artigos 78.º, alínea a) e 84.º, n.º 1 do CPPT - de propinas devidas por um determinado estudante, poderá recorrer-se ao instituto da cobrança coerciva – artigo 78.º, alínea b) do CPPT -, mais concretamente a efetuar através de processo de execução fiscal, que se encontra regulado desde logo no artigo 1.º, alínea c).

Como tivemos oportunidade de referir, por se tratar de uma cobrança coerciva de

¹⁰ Quanto a esta questão, para mais desenvolvimentos ver em específico o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de julho de 2012, Processo n.º 0681/12, disponível em www.dgsi.pt: «a competência territorial, tal como a competência em razão do valor da causa e da forma do processo, integra a competência relativa, enquanto as competências em razão da nacionalidade, da matéria e da hierarquia, integram a competência absoluta do tribunal».

dívida devida, findo o prazo de pagamento voluntário emerge da competência da Administração Tributária instaurar o competente processo de execução fiscal, após a verificação da exequibilidade da certidão de dívida¹¹ emitida, seguindo os trâmites impostos pelo disposto no título IV do capítulo I do CPPT, em específico, o preconizado pelo disposto nos artigos 148.º e seguintes do diploma legal referido.

O processo de execução fiscal por referência ao qual foi apresentada a presente oposição pela Oponente foi tramitado pelo Serviço de Finanças competente [o do domicílio do devedor que se encontra indicado nas certidões de dívida] após a emissão da certidão de dívida pela instituição credora [neste caso, a Exequente, Universidade do Porto] que, considerando os requisitos legais dos artigos 162.º¹² e 163.º¹³ do CPPT, constitui força executiva, ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2¹⁴ do Código do Procedimento Administrativo¹⁵.

E aqui se impõe uma distinção crucial face à circunscrição temporal e às diferentes competências adstritas a entidades que não se devem confundir: num primeiro âmbito, «à administração tributária, ou seja, aos chamados órgãos da execução fiscal, cabe a prática de todos os atos primários da execução, a citação dos executados (...). Por seu turno, compete aos tribunais tributários, pronunciarem-se sobre os atos que impugnem, contestem ou, de algum modo, ponham em causa os referidos atos de execução fiscal, ou seja, praticar atos secundários, decidindo os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária e as

¹¹ Na sua génese trata-se de um «comprovativo de que a dívida subjacente existe, e que existe em termos legais, pois em princípios não se discutirão os aspetos atinentes à legalidade da dívida exequenda durante o processo» - cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 6.ª Edição, Almedina, 2018, p. 345.

¹² Considerando que «só podem servir de base à execução fiscal os seguintes títulos executivos: a) Certidão extraída do título de cobrança relativa a tributos e outras receitas do Estado; b) Certidão de decisão exequível proferida em processo de aplicação das coimas; c) Certidão do ato administrativo que determina a dívida a ser paga; d) Qualquer outro título a que, por lei especial, seja atribuída força executiva».

¹³ Constituem requisitos essenciais do título executivo, especificamente: a) Menção da entidade emissora ou promotora da execução; b) Assinatura da entidade emissora ou promotora da execução, por chancela nos termos do presente Código ou, preferencialmente, através de aposição de assinatura eletrónica avançada; c) Data em que foi emitido; d) Nome e número de contribuinte do ou dos devedores; e) Natureza e proveniência da dívida e indicação do seu montante.

¹⁴ Que contempla a eficácia do ato administrativo, mais concretamente o ato considera-se praticado quando seja emitida uma decisão que identifique o autor e indique o destinatário, se for o caso, e o objeto a que se refere o seu conteúdo.

¹⁵ Relativamente à regra geral quanto à eficácia do ato importa aqui referir que, a regra geral é a de que «a eficácia do ato se gera desde a data em que é praticado, ou seja, a eficácia é imediata desde a prática do ato e simultânea da mesma», não obstante, a «oponibilidade do ato ao seu administrativo só se gera em momento posterior ao da sua prática tendo em atenção as formalidades essenciais da publicação obrigatória do ato e da sua adequada notificação ao destinatário» conforme refere MONCADA, Luiz S. Cabral, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, 4.ª Edição, Quid Juris Sociedade Editora, 2022, p. 568.

reclamações dos atos materialmente administrativos praticados pelos órgãos da administração tributária na execução fiscal»¹⁶.

Assim coloca-se a questão de aferir da relação jurídica fiscal que serve de base à execução fiscal, devendo considerar-se, *ab initio*, pela «titularidade ativa da relação jurídico-fiscal em sentido amplo, comporta diversas situações, a saber: o poder tributário, a competência tributária, a capacidade tributária (ativa) e a titularidade da receita fiscal»¹⁷.

Relativamente à legitimidade há que atender a duas tipologias: legitimidade (ativa) e a legitimidade (passiva). No que diz respeito à primeira, falamos da legitimidade para se ser Exequente, ou seja, quem possui a legitimidade para promover a execução das dívidas referidas no artigo 148.º o órgão da execução fiscal (cfr. artigo 152.º, n.º 1 do CPPT); já no que concerne à segunda, estamos perante a legitimidade para se ser executado e esta recai sobre os devedores originários e seus sucessores dos tributos e demais dívidas referidas no artigo 148.º, bem como os garantes que se tenham obrigado como principais pagadores, até ao limite da garantia prestada (cfr. artigo 153.º, n.º 1 do CPPT).

Recebido o processo, designadamente com a dedução da oposição à execução fiscal, pode-se, eventualmente, verificar uma rejeição da oposição¹⁸, pelo facto de «a oposição ter sido deduzida fora do prazo; não ter sido alegado algum dos fundamentos admitidos no n.º 1 do artigo 204.º do CPPT e ser manifesta a improcedência. Para que possa haver indeferimento liminar é necessário que esteja em causa uma razão evidente, indiscutível, em termos de razoabilidade, que permita considerar despicienda a audição das partes, em sintonia com o preceituado no n.º 3 do artigo 3.º do CPC - cfr. Jorge Lopes de Sousa, Código de Procedimento e de Processo Tributário, 6.ª Edição 2011 anotado e comentado, vol. III, anotação ao artigo 209.º, pág. 554»¹⁹.

¹⁶ NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 10.ª Edição, Almedina, 2017, p. 320.

¹⁷ NABAIS, José Casalta, *ob cit.*..., p. 245.

¹⁸ Quanto à possibilidade de rejeição da oposição, verificando-se assim um indeferimento liminar, «é necessário que esteja em causa uma razão evidente, indiscutível, em termos de razoabilidade, que permita considerar despicienda a audição das partes, em sintonia com o preceituado no n.º 3 do artigo 3.º do CPC». Neste sentido *vide* SOUSA, Jorge Lopes, *Código de Procedimento e de Processo Tributário Anotado e Comentado*, Áreas Editora, 6.ª Edição, Volume III, 2011, anotação ao artigo 209.º, p. 554. Não obstante, este mecanismo processual de indeferimento liminar só deverá ser decretado de forma cautelosa, só o devendo ser «quando da simples apreciação da petição resulte, com força irrecusável e sem margem para dúvidas, que o processo é manifestamente inviável ou extemporâneo, que não tem razão alguma de ser ou a improcedência da pretensão é tão notória e evidente que torna inútil qualquer instrução e discussão posterior» - *vide* Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09 de dezembro de 2021, Processo n.º 0836/19.6BELRA, disponível in: www.dgsi.pt.

¹⁹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 17 de fevereiro de 2022, Processo n.º

Não havendo razão para rejeitar a oposição deduzida, os autos prosseguem nos termos subsequentes, devendo assim atender-se à tramitação processual e à (eventualidade) de regularizar, formalmente, os atos praticados pelos intervenientes processuais, conforme se irá abordar no ponto seguinte.

2.1.3. A regularidade formal dos atos praticados

O formalismo processual dita que o processo assenta num esquema faseado de ações, ainda que possa ser alvo de uma ou outra saliência mais incomum dentro dele mesmo, devendo passar por: (i) «-iniciativa que no caso dos processos que decorrem em Tribunal tributário tanto pode ser do sujeito passivo – contribuinte (como sucede, por exemplo, no processo de impugnação judicial, onde ele apresenta uma petição inicial), como da Administração tributária (como é o caso do processo de execução fiscal)»; (ii) «-resposta da contra-parte, mediante contestação (se for a Fazenda Pública) ou oposição (se for o contribuinte)»; (iii) «-instrução, onde são carretados para o processo os elementos de prova»; (iv) alegações»; (v) «-vista ao Ministério Público»; (vi) «-sentença»²⁰.

Considerando o teor da petição inicial apresentada pela Oponente e atento o fundamento por si invocado, a mesma invocou o disposto no artigo 204.º, n.º 1, alínea a) do CPPT que se traduz na «inexistência do imposto, taxa ou contribuição nas leis em vigor à data dos factos a que respeita a obrigação ou, se for o caso, não estar autorizada a sua cobrança à data em que tiver ocorrido a respetiva liquidação». Esmiuçando os argumentos utilizados, salienta-se o facto de que a Oponente declarou ter formalizado o seu pedido de anulação de inscrição junto da secretaria da unidade orgânica a que respeitava dentro da Universidade do Porto, não obstante ter continuado a rececionar pedidos de liquidação de valores de propina, facto esse que ignorou por ter entendido que se tratava manifestamente de um lapso, dada a alegada clara ausência de legitimidade para solicitar tais cobranças. Por último, invocou que a Universidade do Porto nunca conseguiria provar a frequência da então estudante no estabelecimento de ensino naquele período de tempo e que, não tendo beneficiado de nenhum serviço prestado por aquela

01126/20.0BEBRG, disponível em www.dgsi.pt.

²⁰ ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 6.ª Edição, Almedina, 2018, p. 298.

unidade orgânica, não era devida nenhuma contraprestação pecuniária. A jeito de conclusão, ainda que se verificasse que tal prestação era devida, requereu que fosse detetado o mero erro formal e não substancial pelo facto de não ter dirigido o pedido de anulação de inscrição a quem (alegadamente) devia.

Cai no substrato relativo à alínea a) do n.º 1 do artigo 204.º que aquilo que «se designa por ilegalidade abstrata ou absoluta da liquidação, que se distingue da «ilegalidade em concreto» por na primeira estar em causa a ilegalidade do tributo e não a mera ilegalidade do ato tributário ou da liquidação; isto é, na ilegalidade abstrata a ilegalidade não reside diretamente no ato que faz aplicação da lei ao caso concreto, mas na própria lei cuja aplicação é feita, não sendo, por isso, a existência de vício dependente da situação real a que a lei foi aplicada nem do circunstancialismo em que o ato foi praticado»²¹. Também neste sentido firmaram os doutos Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 25 de novembro de 2021, Processo n.º 1032/19.0BELRS, de 13 de novembro de 2013, processo n.º 1205/13, de 27 de novembro de 2013, Processo n.º 1073/13, de 28 de novembro de 2012, Processo n.º 593/12 e ainda de 23 de novembro de 2011, Processo n.º 945/10²², no sentido em que se trata de uma ilegalidade normativa, pois a mesma «não reside diretamente no ato que faz aplicação da lei ao caso concreto, mas na própria lei cuja aplicação é feita, não sendo, por isso, a existência de vício dependente da situação real a que a lei foi aplicada nem do circunstancialismo em que o ato foi praticado, (...), cabendo neste conceito de ilegalidade abstrata todos os casos de atos que aplicam normas que violam regras de hierarquia superior, designadamente, além das normas constitucionais, as de direito comunitário ou internacional vigente em Portugal ou mesmo normas legislativas de direito ordinário quando é feita aplicação de normas regulamentares».

Já com mera curiosidade do ponto de vista processual, no caso em questão e sobre o qual nos debruçamos, verificou-se que a Oponente não indicou, na sua petição inicial, o valor da ação.

Ora, nos termos do disposto no artigo 296º, nº 1, do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável *ex vi* artigo 2º, alínea e), do Código de Procedimento e Processo Tributário, a toda a causa deve ser atribuído um valor, expresso em moeda legal, que representa a utilidade económica do pedido.

²¹ SOUSA, Jorge Lopes, *Código de Procedimento e de Processo Tributário Anotado e Comentado*, Áreas Editora, 6.ª edição, Volume III, 2011, anotação 4 ao art. 204, p. 443.

²² Todos disponíveis em www.dgsi.pt.

Sem prejuízo dos poderes de fixação do valor da causa pelo juiz²³, incumbe à parte apresentante da peça processual a indicação desse valor, e não o fazendo, deve ser convidado a apresentá-lo, sob pena de extinção da instância (cfr. artigos 305.º, n.º 3, e 306.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Civil, aplicáveis *ex vi* artigo 2.º, alínea e) do Código de Procedimento e Processo Tributário).

Assim, foi a Oponente convidada para, no prazo de 10 dias, aperfeiçoar a petição inicial com a indicação o valor da ação, sob pena de rejeição liminar da oposição, tendo-o feito, sido admitida liminarmente a oposição.

Importa ainda adiantar que, nos termos do artigo 97.º-A, n.º 1, alínea e), do CPPT, o valor atendível, para efeitos de custas ou outros previstos na lei, para as ações que decorram nos tribunais tributários no âmbito do contencioso associado à execução fiscal, é o valor correspondente ao montante da dívida exequenda ou da parte restante, quando haja anulação parcial, exceto nos casos de compensação, penhora ou venda de bens ou direitos, em que corresponde ao valor dos mesmos, se inferior.

Posteriormente, o Oponido (neste caso, o Representante da Fazenda Pública) foi notificado para, querendo, contestar no prazo de 30 dias a oposição apresentada, tudo conforme o disposto no artigo 210.^{o24} do Código de Procedimento e de Processo Tributário, fazendo-se ainda cumprir o artigo 169.º.

O Representante da Fazenda Pública, entenda-se, a Direção de Finanças do Porto deduziu contestação por exceção, invocando a ilegitimidade da Fazenda Pública para representar, em juízo, a Universidade do Porto, requerendo assim a verificação da exceção dilatória²⁵ da ilegitimidade²⁶ que se invoca, com a consequente absolvição da Fazenda

²³ Nos casos em que compete ao Juiz tal definição, devendo-o fazer no momento em que for proferir despacho saneador, previsto no artigo 595.º do CPC, salvaguardando os casos em que, «a fixação judicial de um valor diverso do inicialmente indicado pode ter implicações processuais.

²⁴ Neste sentido vide o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de dezembro de 2013, Processo n.º 0446/13, disponível em www.dgsi.pt, que descreve que a «norma do art. 210.º do CPPT, em que se estabelece que notificação do representante da Fazenda Pública para contestar em processo de oposição à execução fiscal, deve ser interpretada, em consonância com a sua razão de ser, como impondo a notificação de quem represente o credor exequente, pois é entre ele e o executado que se estabelece a relação jurídica processual (...) Sendo a oposição deduzida num processo de execução fiscal em que é exequente um instituto público que pretende cobrar coercivamente uma dívida não tributária, é o exequente quem tem legitimidade passiva para intervir nesse processo de oposição».

²⁵ Cujas definição pode ser encontrada por recurso à leitura do disposto no artigo 576.º, n.º 1 e n.º 2 do Código de Processo Civil e que contende com a «falta de cumprimento de determinados requisitos ou pressupostos processuais cuja verificação se mostra necessária para que o tribunal aprecie o mérito da causa e determinam a absolvição do réu da instância ou a remessa dos autos para outro tribunal», conforme descrevem GERALDES, António Santos Abrantes, PIMENTA, Paulo e SOUSA, Luís Filipe Pires, *Código de Processo Civil Anotado – Vol. I – Parte Geral e Processo de declaração – artigos 1.º a 702.º*, 2.ª Edição, Almedina, 2021, p. 675.

²⁶ Uma vez que a Fazenda Pública defende os seus interesses nos tribunais tributários através de representantes seus, designadamente nos tribunais tributários, competindo ao diretor-geral da Autoridade

Pública da instância, nos termos dos artigos 576.º, n.º 2, 577.º, alínea e) e 578.º, todos do Código de Processo Civil, aplicáveis *ex vi* artigo 2.º, alínea e) do CPPT.

De facto, a questão da representação da Fazenda Pública nos tribunais tributários só se coloca quando haja a representação da administração tributária e, nos termos da lei, de quaisquer outras entidades públicas no processo judicial tributário e no processo de execução fiscal, devendo para tal, existir uma legislação que assim o consagre.

Tem sido amplamente sufragado em sede jurisprudencial, designadamente pelos Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de janeiro de 2011, Processo n.º 0832/10, de 26 de abril de 2012, Processo n.º 0638/11 e de 18 de dezembro de 2013, Processo n.º 0446/13, que quem tem o direito processual de exercer o contraditório em relação à petição de oposição, deve ver oficiosamente ordenada a sua notificação para contestar.

Por sua vez, foi firmado pelo Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, através do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência datado de 2 de dezembro de 2020, no Processo n.º 0863/17.0BEALM que «a intervenção do Representante da Fazenda Pública no processo de execução fiscal apenas tem justificação quando estão em causa interesses da Administração Tributária ou de outras entidades públicas que, nos termos da lei, aquela deva representar».

Assim, não caberia à Fazenda Pública contestar a presente ação, no sentido de com isso obter para si a finalidade pretendida, mas sim à Universidade do Porto, na qualidade de Exequente do processo em questão, pelo que de seguida nos iremos debruçar sobre esta legitimidade que cabe à instituição de ensino superior pública.

2.2. A intervenção da Universidade do Porto no processo de execução fiscal

Uma vez que estamos perante uma instituição de ensino superior, devemos observar o regime jurídico das instituições de ensino superior (comumente conhecido por RJIES), aprovado pela Lei 62/2007, de 10 de setembro e que entrou em vigor em 10 de outubro desse mesmo ano, que regula a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e ainda a tutela e fiscalização pública do

Tributária e Aduaneira, que pode ser representado pelos diretores de finanças e diretores de alfândega da respetiva área de jurisdição ou por trabalhadores em funções públicas daquela Autoridade licenciados em Direito ou em Solicitoria, essa representação, nos termos do artigo 54.º dos ETAF, tal questão de ilegitimidade foi, no presente processo, invocada pelo Serviço de Finanças.

Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia e aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino superior, apenas com ressalva do disposto nos artigos 179.º e 180.º (cfr. artigo 1.º, n.ºs 1 e 2).

Prevê o disposto no artigo 85.º do RJIES que «o reitor da universidade (...) é o órgão superior de governo e de representação externa da respetiva instituição», contemplando-se ainda neste sentido, o artigo 92.º no seu n.º 1, alínea u) do RJIES que o Reitor «dirige e representa a universidade (...) incumbindo-lhe, designadamente: Representar a instituição em juízo ou fora dele».

No caso da Universidade do Porto, os próprios Estatutos²⁷ homologados pelo Secretário de Estado do Ensino Superior, através do Despacho normativo n.º 8/2015, datado de 18 de maio de 2015, republicado no Diário da República, 2ª série, n.º 100, de 25 de maio de 2015, referem que a Universidade é uma fundação pública²⁸ de direito privado, que goza de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar (artigo 3.º, n.º 1), sendo o Reitor o «órgão superior de governo e de representação externa da Universidade», de acordo com o artigo 31.º, n.º 1).

Inclusive, o artigo 38.º, n.º 1, alínea t) dos Estatutos refere que «o Reitor dirige e representa a Universidade do Porto, incumbindo-lhe, designadamente: representar a Universidade do Porto em juízo ou fora dele».

Por sua vez, tendo sido compulsados os autos, estando em causa execução fiscal para pagamento de dívidas alegadamente devidas a título de propinas à Universidade do Porto, conforme configurada a relação material pela Oponente, constatou-se a existência de lapso manifesto na determinação da notificação da Fazenda Pública para contestar, tendo sido a Universidade do Porto notificada para contestar ao abrigo do disposto no artigo 210.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, atenta a configuração da tramitação do processo de oposição.

²⁷ À data da redação do presente artigo, os Estatutos da Universidade do Porto foram alterados por Despacho n.º 2309/2025, de 11 de fevereiro de 2025, publicados no Diário da República, 2.ª série, n.º 35 de 19 de fevereiro de 2025 e retificados através da Declaração de Retificação n.º 494/2025/2, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 97 de 21 de maio.

²⁸ Enquadrando-se aqui na terminologia preconizada por MORAIS, Carlos Blanco, *Regime Jurídico das Fundações Privadas* in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor João de Castro Mendes, LEX Edições Jurídicas, Lisboa, 1995 - «ente criado, em regra, por ato público pelo Estado ou outro ente coletivo público, com competência para o efeito que lhe afete uma massa de bens adequada ao desempenho autónomo, mas direcionado de funções administrativas respeitantes às atividades desenvolvidos pela mesma».

2.3. Tramitação processual

Conforme tivemos oportunidade de observar, já nos ditames da tramitação do processo tributário, tendo sido recebida a petição inicial e dado contraditório às partes para se pronunciarem em sede de contestação, segue-se a fase seguinte, mais concretamente a da instrução dos atos.

No aresto em questão, o Juiz entendeu que dada a factualidade apresentada pelos sujeitos processuais, resultou da matéria alegada e não contestada, comprovada mediante análise crítica da prova documental junta aos autos referida no probatório em relação a cada facto e outra de conhecimento officioso do Tribunal, que seria de dispensar a respetiva alegação, nos termos do artigo 412.º do Código de Processo Civil²⁹.

Dita o disposto no artigo 14.º, n.º 2 do Código de Procedimento e de Processo Tributário que não se vislumbrando necessidade de realização de diligências instrutórias adicionais atentas as questões suscitadas pela Oponente e do acervo documental já constante dos autos, vão os autos ao Ministério Público para prolação de parecer, a quem compete a representação do Estado, a defesa da legalidade democrática e a promoção da realização do interesse público.

Do parecer do Ministério Público – representado nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários, por procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República, conforme dita o artigo 52.º, n.º 1, alínea c) dos ETAF - apenas resultou o acompanhamento da posição assumida pela Exequente Universidade do Porto, quer em matéria factual como de direito, requerendo-se a improcedência da oposição apresentada pela Oponente.

Aberta conclusão ao Juiz, compete ao mesmo proferir sentença sobre a questão, tendo iniciado pelo relatório (onde é feita uma súmula da causa de pedir e pedido e ainda da descrição da prática de atos), seguido do saneamento do processo, conforme lhe competia, pela apreciação da regularidade da instância, designadamente determinar se o Tribunal é competente em razão da matéria e hierarquia, se as partes são legítimas, dotadas de personalidade e capacidade judiciárias, e estão devidamente representadas e apreciar eventuais nulidades invocadas ou de conhecimento officioso.

²⁹ Disposição normativa aqui aplicável por dispor que «não carecem de prova nem de alegação os factos notórios, devendo considerar-se como tais os factos que são do conhecimento geral. Também não carecem de alegação os factos de que o tribunal tem conhecimento por virtude do exercício das suas funções; quando o tribunal se socorra destes factos, deve fazer juntar ao processo documento que os comprove».

Dos factos dados como provados resultou a instauração do processo de execução fiscal pela Autoridade Tributária à Oponente a título de propinas não pagas no âmbito de um ciclo de estudos promovido por uma unidade orgânica³⁰ pertencente à Universidade do Porto. No que se refere a circunscrição temporal, a Oponente inscreveu-se em setembro de 2018 para o ano letivo de 2018/2019, tendo remetido para os Serviços Académicos daquela instituição de ensino superior, uma comunicação em novembro desse mesmo ano, a pedir ajuda para proceder à anulação da inscrição, bem como aproveitou para solicitar o certificado correspondente aos três anos já frequentados.

Sucedendo que, conforme foi matéria factual dada como provada, os Serviços Académicos responderam, efetivamente, ao solicitado com o esclarecimento como a Oponente poderia, tendo interesse, formalizar o seu pedido de anulação, mediante requerimento autónomo ou utilizar um modelo disponibilizado pela Universidade do Porto no seu módulo Sigarra, desde que dirigido ao órgão máximo da unidade orgânica, neste caso o Diretor da Faculdade pertencente à Universidade do Porto. Não obstante esta mera ajuda de cumprimento de formalismos, foi ainda endereçado um aviso no sentido de informar a Oponente em questão para o disposto contido no artigo 15.º do (então aplicável) Regulamento de Propinas da Universidade do Porto.

Face à ausência do cumprimento das observações formais pela Oponente, foi emitida a competente certidão de dívida na qual constava o débito total à Universidade do Porto pelas propinas devida decorrente da inscrição no ciclo de estudo e ainda dos juros de mora, que foi remetida sob registo postal e rececionada pela Oponente. Perante a falta de pagamento e de mecanismo de reclamação, impugnação ou contestação, foi a Oponente citada no âmbito de processo de execução fiscal, tendo nascido daí a oposição à execução fiscal que aqui temos vindo a apreciar.

Com respeito a matéria jurídica, espinha dorsal da sentença em que se baseia a decisão proferida, o Juiz bastou-se com a alegação da inexistência de fundamento legal para a cobrança coerciva por ter existido uma suposta anulação da inscrição no ciclo de estudos e ainda uma não frequência efetiva às aulas. Do entendimento do douto Tribunal, a temática dos requisitos legais e regulamentares para a anulação da inscrição prendem-se com a necessidade de um *facere* através de um ato formal, neste caso o do pedido

³⁰ De acordo com a terminologia utilizada pela Universidade do Porto, Unidade Orgânica é a entidade do modelo organizativo, dotada de pessoal próprio, que pode ser dotada de personalidade tributária e que tem uma relação hierárquica direta com o governo central da Universidade do Porto. Podem existir dois tipos de unidades orgânicas: Unidade Orgânica de ensino e investigação designada Faculdade e ainda a Unidade Orgânica de investigação designada Instituto de Investigação.

dirigido ao Diretor da Faculdade como forma de efetivar esse mesmo pedido. Por sua vez, e no que diz respeito à não frequência das aulas, conforme tem vindo a ser entendido pela jurisprudência dominante, a obrigação não se firma com a frequência em concreto, mas sim com a inscrição formal no ciclo de estudos, sendo irrelevante a assiduidade a este.

Decidiu bem o Tribunal ao rejeitar a invocação de um suposto vício formal, pois nem houve um concreto ato de anulação (nos moldes impostos pelo Regulamento da U.Porto), tendo a oposição sido julgada improcedente e, conseqüentemente, a execução fiscal manteve-se válida e a dívida de propinas legitimamente exequível, tendo a Oponente sido condenada nas custas do processo, conforme dispõe o artigo 527.º, n.ºs 1 e 2 do Código de Processo Civil, que custeia a responsabilidade das custas à parte vencida.

Nos moldes em que foi proferida doutra sentença e transitada em julgada com o conseqüente pagamento de custas processuais devidas (se forem estas devidas), o processo é devolvido ao órgão de execução fiscal, para ser apensado ao processo da execução, nos termos e para os efeitos previstos no disposto do artigo 213.º do Código de Procedimento e Processo Tributário.

III – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA QUESTÃO DE FUNDO

3.1. Natureza da dívida de propina em execução fiscal

A classificação da propina devida a ente pública é tida por matéria assente quando se enquadra a mesma num «esquema sinalagmático de retribuição de um serviço público de ensino prestado ao estudante, constituindo a contraprestação pecuniária devida pela prestação efetiva desse serviço, ou taxa de frequência das disciplinas ou unidades curriculares do curso em que ele se inscreveu e que lhe vão ser ministradas pelo ente público durante um determinado período letivo»³¹.

Assim, em linguagem corrente tributária, pode-se classificar a propina como uma verdadeira *taxa*³² à luz da tipologia consagrada no artigo 4.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária

³¹ Vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de abril de 2015, Processo n.º 01957/13, disponível em www.dgsi.pt. Ainda neste aresto é possível atender que a propina constitui «uma taxa à luz da tipologia consagrada no art. 4º da LGT, cujo regime jurídico deve, por isso, em princípio, ser procurado nesta lei, não só por força do nº 2 do seu artigo 3º, que a inclui na categoria de “tributos”, como por força do seu artigo 1º, onde se preceitua que esta Lei regula “as relações jurídico-tributárias».

³² Conforme bem elucida NABAIS, José Casalta, *Sobre o regime jurídico das taxas in Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a segurança social*, Ebook Cej, 2015, «as taxas, porque têm a sua causa em específicas prestações públicas cujo custo, se entende que deve ser suportado pelos destinatários das mesmas e não pelo universo dos contribuintes, o critério da sua medida não pode passar ao lado dessa realidade e de um certo equilíbrio entre essas prestações públicas e as

(LGT), que assentam em três tipologias distintas: (i) na prestação concreta de um serviço público, (ii) na utilização de um bem do domínio público ou (iii) na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, que deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações. Em síntese, a taxa caracteriza-se pela sua natureza de «prestação coativa, devida a entidades públicas, com vista à compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelos sujeitos passivos»³³.

A taxa sendo considerada «uma prestação pecuniária e coativa exigida por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação da administração efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo»³⁴, distingue-se do conceito de imposto porque enquanto que as primeiras emergem da prestação de um serviço público, da utilização de um bem do domínio público ou a remoção oficial de certos obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares, os segundos classificam-se como uma prestação pecuniária, coativa e unilateral, exigida por um ente público, com a finalidade de obtenção de receita.

E eis que se salienta esta caracterização da taxa no sentido e que é a contrapartida de uma prestação que pode ser provocada pelo sujeito passivo ou aproveitada por este, ou seja, o fator criador da taxa na relação jurídica estabelecida é esta relação bilateral que sendo aproveitada ou provocada, produz, inevitavelmente os seus efeitos.

Conforme já tivemos oportunidade de descrever, o processo de execução fiscal, de acordo com o artigo 148.º do CPPT abrange os tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais, razão pela qual a propina se enquadra nas taxas que a disposição legal refere.

A Autoridade Tributária emanou o Ofício n.º 60.093 de 30 de novembro de 2012 com vista à uniformização da interpretação das normas e dos procedimentos legais adstritos à matéria da cobrança coerciva de propinas devidas a instituições de ensino superior pública, classificando as propinas como verdadeiros tributos, enquadrando-as na subcategoria de taxas, pois preenchem os requisitos necessários doutrinários para a sua qualificação como tal.

Dado que constituem uma prestação patrimonial em sentido lato, as instituições

contraprestações que as taxas são».

³³ Vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de março de 2023, Processo n.º 0817/20.0BEALM. disponível em www.dgsi.pt.

³⁴ VASQUES, Sérgio, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 138.

de ensino superior públicas, enquanto credoras, são as entidades recetoras dessa mesma prestação pois as propinas constituem verdadeiras receitas próprias das instituições, ao abrigo do disposto no artigo 115.º, n.º 1, alínea b) do RJIES.

3.2. A formalização da anulação de inscrição/matricula

A Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, aprovada pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, publicado no Diário da República n.º 193/2003, 1.ª série de 22 de agosto de 2003, prevê no seu artigo 16.º, n.º 1 a classificação da propina como uma verdadeira taxa de frequência devida pelos estudantes, que corresponde à participação nos custos inerentes ao serviço prestado pelas instituições de ensino superior, sem prejuízo da responsabilidade do Estado. Assim, compete à instituição de ensino superior, no âmbito da sua autonomia, fixar os prazos de pagamento faseado das propinas, pela frequência da sua oferta formativa, devendo ter em consideração a natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de Novembro de 1941, atualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística.

Quanto à dita cobrança da propina aqui em apreço, uma vez que estamos perante um estudante da Universidade do Porto, devemos observar a legislação interna desta mesma instituição de ensino superior, desde os Estatutos da Universidade do Porto, ao Regulamento de Propinas da Universidade do Porto, bem como à legislação avulsa que mereça atenção.

Numa primeira nota, o Glossário Académico da Universidade do Porto³⁵ descreve a propina como a «taxa de frequência anual devida pelo estudante à instituição de ensino superior em que se encontra matriculado e inscrito, como forma de comparticipação nos custos de ensino. Está regulamentada pelo DL n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, pela Lei n.º 42/2019, de 21 de junho e pelo Regulamento de Propinas da Universidade do Porto».

³⁵ Disponível em www.sigarra.up.pt.

Cumpra esclarecer que os valores de referência das propinas são aprovados anualmente pelo Conselho Geral, sob proposta do Reitor, conforme definido no ponto viii), da alínea a), do n.º 1 do artigo 38.º e na alínea k) do n.º 2 do artigo 28.º dos Estatutos da Universidade do Porto³⁶ (Despacho Normativo n.º 8/2015, de 18 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 100, de 25 de maio de 2015).

Quanto ao primeiro argumento invocado (comunicação e formalização de pedido de anulação da inscrição), mais concretamente sobre o ónus da formalização de pedido de anulação da inscrição e com isso, a cessação da obrigação que daí emerge, o regulamento, ou seja, as leis pelas quais a Universidade do Porto, exigem que este ato, para que seja considerado válido, seja formalizado junto do órgão máximo da Faculdade a que diz respeito, dentro dos prazos previstos, como forma de não ser devido o valor da propina ou, ultrapassados determinados prazos que estejam lá contemplados, que apenas seja devido o valor parcial da propina respetiva.

Uma vez que o ano letivo em questão era o de 2018/2019, devemos guiar-nos pelo conteúdo do Regulamento de Propinas da Universidade do Porto que regia esta matéria, designadamente o Despacho n.º 11361/2017, de 30 de novembro, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 247 — 27 de dezembro de 2017.

O Regulamento para o ano letivo de 2018/2019 previa, para os estudantes inscritos nos terceiros ciclos (Doutoramentos), no disposto do artigo 15.º a «Anulação da Inscrição», contemplando certos ditames que abarcavam a questão do prazo e o concreto valor de propina (a não pagar ou a pagar), conforme se verá. Da leitura à norma em concreto, esta aborda regime aplicável à anulação da matrícula/inscrição a pedido do estudante, prevendo os efeitos financeiros decorrentes dessa decisão voluntária, sendo que num primeiro momento se o estudante formalizasse o seu pedido de anulação da matrícula/inscrição até noventa dias úteis após a data de inscrição, apenas é devido o pagamento de 25% do valor total da propina anual. A Universidade do Porto, com este regime e esta margem temporal concedida, permite assim aos seus estudantes, num prazo alargado de noventa dias (não contabilizando fins de semana nem feriados) que pondere a sua decisão de prosseguir com o ciclo de estudos, não descuidando dos encargos administrativos sofridos pela instituição, desde a ocupação de uma vaga por alguém que

³⁶ Recordar-se o leitor que, à data da redação do presente artigo, os Estatutos da Universidade do Porto foram alterados por Despacho n.º 2309/2025, de 11 de fevereiro de 2025, publicados no Diário da República, 2.ª série, n.º 35 de 19 de fevereiro de 2025 e retificados através da Declaração de Retificação n.º 494/2025/2, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 97 de 21 de maio.

não conseguiu preencher, desde a parte de registo académico envolvente e demais trabalhos inerentes a essa inscrição por parte de quem era competente. Por sua vez, o próprio artigo reconhece ainda a possibilidade de, ultrapassados os noventa dias, o estudante anular a sua inscrição, não obstante ficar vinculado ao pagamento da totalidade da propina anual, pois aqui já temos a questão da alocação de recursos administrativos e pedagógicos da Universidade do Porto que implica custos fixos para a instituição e que não podem ser olvidados.

Ora, no presente caso, atendendo ao circunstancialismo de que a Oponente efetivou a sua inscrição num ciclo de estudos, em regime de tempo parcial em setembro de 2018 e que enviou a comunicação para os Serviços Académicos onde pediu auxílio sobre a forma como proceder à anulação da inscrição na data de novembro desse ano, houve um cômputo de 45 dias úteis após a data de inscrição.

E, portanto, de acordo com o disposto no artigo 15.º, alínea a) do referido Regulamento (à data em vigor para o ano letivo de 2018/2019), sempre seria devido, pelo menos, o valor de 25% do valor da propina.

3.3. A não frequência das aulas como fator irrelevante no pagamento devido

É preciso considerar que a taxa, pelo seu carácter inerente enquanto prestação efetiva, não se esgota somente neste conceito de temporalidade imediata, ou seja, pode reportar-se a prestações presentes como ainda, «em certos casos mostrar-se constituir prestações futuras. Exemplo disso encontrámo-lo nas propinas universitárias que se exigem dos alunos no início do ano letivo, antes de prestados os serviços de ensino de que as propinas constituem a contrapartida [...]. O facto de nestes casos ser futura a prestação administrativa que a taxa visa remunerar não se afigura só por si problemático no plano conceitual, visto que o aproveitamento da prestação fica ao critério do particular e nunca na dependência da administração. Afinal, uma contraprestação não deixa de ser certa pelo facto de ser futura, sendo que, paga a taxa, o particular fica efetivamente investido no direito de usufruir da prestação administrativa, venha ou não a exercê-lo. Assim, sempre que a prestação administrativa que se visa compensar seja certa, ainda que futura a sua realização, está-se perante verdadeira taxa, pois que o momento em que é

pago um tributo público não releva à sua qualificação»³⁷.

Quando haja ausência do pagamento voluntário, efetuado dentro do prazo estabelecido nas leis tributárias – artigos 78.º, alínea a) e 84.º, n.º 1 do CPPT - de propinas devidas por um determinado estudante, poderá recorrer-se ao instituto da cobrança coerciva – artigo 78.º, alínea b) do CPPT -, mais concretamente a efetuar através de processo de execução fiscal, que se encontra regulado desde logo no artigo 1.º, alínea c).

Considerando os fundamentos invocados pela Oponente em sede de oposição à execução fiscal, tivemos oportunidade de compreender que se basearam em duas alegações: comunicação e formalização de pedido de anulação da inscrição pela Oponente e a falta de usufruto pela Oponente do serviço prestado.

Por sua vez, a argumentação de que houve uma falta de usufruto pela frequência no ciclo de estudos que se encontrava em causa e que tal circunstancialismo levantava dúvidas quanto à verificação dos pressupostos que justificam a contraprestação pecuniária, cai por terra, na medida em que

A propina, sendo receita própria da Universidade do Porto assume-se como uma oferta de prestação de serviço público de ensino a favor dos estudantes, designadamente com a disponibilidade de uma panóplia de ofertas formativas, sendo essa mesma prestação o elemento causador da relação jurídica tributária bilateral que nasce para os estudantes com aquela instituição de ensino e, conseqüentemente, com a obrigação de pagamento de propina devida. Inclusive, se pode definir esta relação jurídica bilateral entre o sujeito passivo e ativo como a «indispensabilidade de uma contrapartida administrativa efetiva, ainda que a liquidação ocorra de uma forma periódica»³⁸.

Não obstante e quanto à questão da temporalidade em que a obrigação da vinculação ao pagamento procede, a mesma constitui-se, *tout court*, no momento da inscrição ao ciclo de estudos, sendo irrelevante, do ponto de vista de cancelamento ou resolução daquela obrigação, se o estudante, efetivamente, usufrui ou a escala do seu usufruto (no sentido de se tirou dali benefícios ou não) pois na prática, o que releva para a constituição daquela mesma relação jurídica é a disponibilização do serviço por parte da instituição de ensino superior e o ato formal da inscrição/matricula ao serviço.

Pode assim reiterar-se que, a propina constituindo a natureza de taxa, devemos observar o prescrito no artigo 3.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária que define a natureza das

³⁷ *Idem*, pp. 159 e 160.

³⁸ GARCIA, Nuno de Oliveira, *Contencioso de taxas, liquidação, audição e fundamentação*, Almedina, 2011, pp. 44 e 45.

taxas e estabelece que elas devem ser cobradas em razão de um serviço público específico prestado ao contribuinte ou uma atividade administrativa específica.

Conforme dita a jurisprudência, no douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 12 de maio de 2016, Processo n.º 00038/13.8BEAVR «a propina devida a ente público de ensino superior assenta num esquema sinalagmático de retribuição de um serviço público de ensino prestado ao estudante, constituindo a contraprestação pecuniária devida pela prestação efetiva desse serviço, ou taxa de frequência das disciplinas ou unidades curriculares do curso em que ele se inscreveu e que lhe vão ser ministradas pelo ente público durante um determinado período letivo».

Constatando-se que «o pressuposto de facto ou facto gerador da propina é a prestação efetiva desse serviço, ainda que o utente possa dele não fazer uso e ainda que não se verifique a contemporaneidade ou a simultaneidade das prestações».

Quer isto dizer que, a referida taxa, denominada de propina, é devida independentemente da frequência às aulas lecionadas, dado que o facto gerador de propinas é a prestação do serviço pela Faculdade no ano letivo ao qual o estudante se inscreve.

IV – CONCLUSÕES

Pretendeu-se com o presente artigo fornecer uma visão ao leitor desde o entendimento subjacente ao âmbito processual no que diz respeito à execução fiscal, desde o seu nascimento enquanto obrigação tributária pela natureza jurídica inerente à propina devida a entidade de instituição de ensino superior pública pela inscrição num determinado ciclo de estudos, desde à forma e possibilidade idónea à sua oposição, com os fundamentos legais contidos no disposto do artigo 204.º do CPPT até à efetiva resolução de litígio mediante discussão em sede de tribunais tributários.

Uma vez que a jurisprudência e a doutrina têm vindo a reconhecer a natureza pública da propina devida a instituição de ensino superior pública, foi passível de confirmar a razão que assistiu, pelo duto aresto analisado no presente artigo, à Universidade do Porto, com os fundamentos por si invocados e, por conseguinte, a legitimidade da sua cobrança através de execução fiscal.

Resultou do exposto que o processo de execução fiscal como meio legalmente adequado para a cobrança de propinas em dívida, desde que assegurada a observância das garantias processuais do executado e a conformidade substancial da obrigação exequenda, respeitando-se os princípios da legalidade tributária, da proporcionalidade e da transparência, no quadro jurídico vigente atual, legitima a atuação da Universidade do Porto enquanto exequente e sujeito de emanar o valor de propina que contrapõe à oferta formativa que disponibiliza aos estudantes do ensino superior e como sujeito de receção do lucro rececionado com a receita própria que constitui fundamento seu.

Por fim, verificou-se que os argumentos invocados pela Oponente foram improcedentes uma vez que incumbia ao estudante reger-se pelas regras e observâncias formais impostas pelo quadro regulamentar da Universidade do Porto no que contende com a forma, meio e tempestividade do pedido de anulação da inscrição como forma de beneficiar da isenção total ou parcial do pagamento da propina ou ainda, em contrapartida, de dever o pagamento total desta; aliado à indiferença de, verificados os pressupostos, a não frequência das aulas impor a isenção da propina pois, como fomos referindo ao longo do presente artigo, a não frequência das aulas não ilide, *per si*, a obrigação de pagamento das propinas, uma vez que esta resulta da inscrição voluntária e da disponibilidade da prestação do serviço educativo, independentemente da sua efetiva fruição pelo estudante.

V - BIBLIOGRAFIA

GARCIA, Nuno de Oliveira, *Contencioso de taxas, liquidação, audição e fundamentação*, Almedina, 2011.

GERALDES, António Santos Abrantes, PIMENTA, Paulo e SOUSA, Luís Filipe Pires, *Código de Processo Civil Anotado – Vol. I – Parte Geral e Processo de declaração – artigos 1.º a 702.º*, 2.ª Edição, Almedina, 2021.

MONCADA, Luiz S. Cabral, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, 4.ª Edição, Quid Juris Sociedade Editora, 2022.

MORAIS, Carlos Blanco, *Regime Jurídico das Fundações Privadas* in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor João de Castro Mendes, LEX Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.

NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 10.ª Edição, Almedina, 2017.

NABAIS, José Casalta, *Sobre o regime jurídico das taxas in Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a segurança social*, Ebook Cej, 2015.

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 6.ª Edição, Almedina, 2018.

SOUSA, Jorge Lopes, *Código de Procedimento e de Processo Tributário anotado e comentado*, Áreas Editora, 6.ª Edição, Volume III, 2011.

SOUSA, José Alfredo e PAIXÃO, José da Silva, *Código de Processo Tributário Comentado e Anotado*, Almedina, 4.ª edição, 1998.

VASQUES, Sérgio, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Almedina, Coimbra, 2008.