Provimentos:

Juíza de Direito, em regime de estágio, no Tribunal da Comarca de Torres Vedras, de 20 de maio de 2002 a 13 de janeiro de 2003;

Juíza de Direito, auxiliar, no Tribunal da Comarca de Arraiolos, de 14 de janeiro de 2003 a 14 de julho de 2003;

Juíza de Direito, efetiva, no Tribunal da Comarca de Ferreira do Zêzere, de 15 de julho de 2003 a 15 de julho de 2004;

Juíza de Direito, efetiva, nos Juízos de Pequena Instância Cível Lisboa — 9.º Juízo, de 16 de julho de 2004 a 17 de julho de 2006;

Juíza de Direito, auxiliar, nos Juízos Criminais de Lisboa — 1.º Juízo, de 18 de julho de 2006 a 14 de julho de 2008;

Juíza de Direito, efetiva, nos Juízos Criminais de Lisboa — 3.º Juízo, em 15 de julho de 2008 a 07 de julho de 2014;

Juíza de Direito, efetiva, no Tribunal de Execução de Penas — juiz 6, em 08 de julho de 2014 até à presente data.

312298769

Louvor n.º 239/2019

Ao Exmo. Senhor Juiz Desembargador Paulo Jorge Tavares Fernandes da Silva, presta-se louvor público, à forma como, superiormente, vem exercendo as exigentes funções de Inspetor-Coordenador, orientando e coordenando os Serviços de Inspeção do CSM, com extrema diligência e competência, revelando rigor, eficiência e competência, nas difíceis e complexas tarefas que levou a efeito, sendo excelentes os seus contributos, quer para o entrosamento da atividade dos inspetores judiciais, quer para a melhoria e modernização dos métodos de trabalho, sendo de destacar o seu relevante contributo para a elaboração do novo quadro regulamentar, bem como, para a concretização e acompanhamento dos planos de inspeção realizados durante o seu desempenho funcional.

Dotado de competência, brio profissional e superior sentido do dever e zelo, a que alia superior retidão, lealdade e notáveis qualidades humanas, características assinaladas e consideradas pelos Vogais, Juízes e funcionários que tiveram o privilégio de com ele trabalhar, torna-se, assim, merecedor de reconhecimento público pelos distintos serviços prestados ao Conselho Superior da Magistratura, que, soube representar e prestigiar.

23 de abril de 2019. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *Mário Belo Morgado*.

312297561

Louvor n.º 240/2019

Ao Exmo. Senhor Juiz de Direito Ruben Juvandes, realçando as excecionais qualidades de aprumo, excelente capacidade técnica, enorme dedicação e competência, espírito de sacrifício e sentido de dever, lealdade e dedicação, com que o Senhor Juiz de Direito exerceu as suas funções como Adjunto do Gabinete, expressos de forma notável na elaboração de pareceres jurídicos da mais diversa índole, no acompanhamento de grupos de trabalho nacionais e internacionais, na preparação, pela primeira vez bem-sucedida, de candidaturas do Conselho Superior da Magistratura a financiamentos da União Europeia, no acompanhamento da execução dos mesmos projetos, na participação nas diversas atividades do Gabinete, na representação nacional e internacional e no acompanhamento de projetos tecnológicos da maior relevância para os tribunais, que todos constituíram fatores de sumo relevo no tratamento das questões de diversa índole de que se ocupou.

23 de abril de 2019. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *Mário Belo Morgado*.

312297545

Louvor n.º 241/2019

Ao Exmo. Senhor Juiz Desembargador Nuno Luís Lopes Ribeiro, realçando as excecionais qualidades de aprumo, excelente capacidade técnica, enorme dedicação e competência, espírito de sacrifício e sentido de dever, lealdade e dedicação, com que o Senhor Juiz Desembargador exerceu as suas funções como Adjunto do Gabinete e como Encarregado de Proteção de Dados, abrangendo esta a atividade do Conselho, das Relações e dos Tribunais de primeira instância, expressos de forma notável na elaboração de pareceres jurídicos e de peças processuais, por si ou em coordenação da assessoria — demonstrativos da sólida preparação jurídica, da capacidade de rápida apreensão das situações e de eficácia na resposta exaustiva e tempestiva, na participação nas diversas atividades do Gabinete, e no acompanhamento da avaliação e execução do necessário à plena conformidade de procedimentos no Conselho com o imposto pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados, que todos constituíram fatores de sumo relevo no tratamento das questões de diversa índole de que se ocupou.

23 de abril de 2019. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *Mário Belo Morgado*.

312297537

Louvor n.º 242/2019

Ao Exmo. Juiz Secretário Carlos Castelo Branco, realçando as excecionais qualidades de aprumo, excelente capacidade técnica, enorme dedicação e competência, espírito de sacrifício e sentido de dever, lealdade e dedicação, com que o Senhor Juiz exerceu as suas difíceis e relevantes funções, orientando, coordenando e supervisionando superiormente os serviços do Conselho Superior da Magistratura, no que evidenciou invulgar capacidade de trabalho e de organização, totais lealdade e disponibilidade, notáveis qualidades humanas e elevado mérito profissional.

Dotado de superior sentido do dever, excelente dinamismo e inexcedível zelo, colocou no seu desempenho extremo rigor, entusiasmo, abnegação, disciplina, diligência, saber e competência, com especial relevo nas áreas logística — logrando nomeadamente encontrar solução adequada para as instalações provisórias do Conselho Superior da Magistratura, em circunstâncias de particular dificuldade —, e de organização interna de procedimentos visando a melhoria da qualidade da resposta do Conselho, granjeando com o seu trato humano e afável a estima e consideração de Magistrados e de funcionários que com ele tiveram o privilégio de trabalhar, tornando-se, por isso, bem merecedor do público reconhecimento pelos muitíssimos meritórios serviços prestados ao CSM, que com a excelência do seu desempenho, sobremaneira soube dignificar e prestigiar.

23 de abril de 2019. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *Mário Belo Morgado*.

312297504

Louvor n.º 243/2019

À Exma. Chefe do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e Membros do CSM, a Senhora Juíza Desembargadora, Ana Isabel de Azeredo Rodrigues Coelho Fernandes da Silva, presta-se louvor público, à forma como superiormente orientou e coordenou o Gabinete, revelando extremo rigor, invulgar eficiência, primoroso método, inesgotável capacidade de trabalho, assumindo as funções que desempenhou, com excecional diligência, competência e disciplina, evidenciando ímpares e excelentes capacidades de empenho, de trabalho, de organização e de proatividade, sempre com total disponibilidade, dedicação e inexcedível dinamismo, em todas as diversas, difíceis e complexas tarefas que levou a efeito, sendo excelentes os seus contributos para a consolidação da reforma judiciária, para o aprimoramento de todas as vertentes da gestão judiciária e para a modernização e profissionalismo do desempenho do Conselho Superior da Magistratura, sempre dignificando esta instituição.

Sempre e quotidianamente imbuída de elevadíssimo brio profissional e de superior sentido do dever e zelo, a que alia superior retidão, competência, lealdade, abnegação e notáveis qualidade humanas, granjeou e granjeia extrema estima e concordante consideração dos Vogais, dos Magistrados e dos funcionários que tiveram o privilégio de com ela trabalhar, tornando-se, assim, claramente merecedora de reconhecimento público pelos distintos serviços prestados ao Conselho Superior da Magistratura, que com a maior elevação e, quotidianamente, soube representar e prestigiar.

23 de abril de 2019. — O Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, *Mário Belo Morgado*.

312297497

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 46/2017

Propina — Taxa — Taxa de Obrigação Única — Pagamento em Prestações — Perdão Fiscal

1.ª As propinas constituem uma taxa, de obrigação única, devida pela frequência do ensino universitário, nos termos dos artigos 15.º, n.º 1 e 16.º, n.º 1, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (que estabelece as bases do financiamento do ensino superior);

2.ª O facto tributário, cuja verificação determina o nascimento da obrigação de pagar propinas, é a efetiva disponibilização do serviço de ensino público e o seu aproveitamento (ou possibilidade de aproveitamento) pelos discentes;

3.ª Esse facto jurídico tributário prolonga-se no tempo (é duradouro), só se completando no último dia do período letivo, previamente definido no calendário escolar, anualmente fixado pelo respetivo ente público para cada curso ou ciclo de estudos;

4.º O artigo 16.º, n.º 9, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (introduzido pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto) permite que a propina devida pela frequência de determinados ciclos de estudos seja objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial, pelas instituições;

5.ª A possibilidade do pagamento fracionado da propina devida pela frequência de tais ciclos universitários não se confunde com o fracionamento da própria propina, gerador de várias obrigações independentes e autónomas;

6.ª O pagamento em prestações da propina devida pela frequência de tais ciclos não constitui nenhum perdão fiscal (abrangido pelo disposto no artigo 30.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária) uma vez que o montante pago deve corresponder ao montante global previsto para a possibilidade de fruição daquele serviço público de ensino;

7.ª A dispensa do pagamento das restantes prestações pelos alunos que lograrem a anulação da inscrição, na totalidade das unidades curriculares do ano letivo que se encontram a frequentar não constitui um perdão fiscal, limitando-se a fazer operar a devida correspondência entre o facto tributário e o facto tributado; e

8.ª Essa possibilidade consta da generalidade dos regulamentos de propinas das universidades públicas, máxime do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento de propinas da Universidade de Lisboa.

Senhor Ministro da Ciência,
Tecnologia e Ensino Superior,
Excelência:

I

Submeteu Sua Excelência o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nos termos da alínea *a*), do artigo 37.º, do Estatuto do Ministério Público, pedido de parecer a este Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República[1], invocando o seguinte:

«Com a publicação da Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, que veio alterar o artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pelas leis n.os 49/2005, de 30 de agosto, e 62/2007, de 10 de setembro, respetivamente, estabeleceu-se, pela primeira vez, por via legislativa, a possibilidade do pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior.

Neste momento, a doutrina e a jurisprudência consideram as propinas tributos de obrigação única, enquadrados na subcategoria das taxas, reguladas pela lei geral tributária e pelo Código de Procedimento e Processo Tributário.

Assim, considerando que, sem prejuízo do pagamento da prestação de propinas já vencida, os alunos que requererem a anulação da inscrição na totalidade das unidades curriculares do ano letivo que se encontram a frequentar, ficam dispensados do pagamento das restantes prestações da mesma, solicita-se [...] parecer quanto à possibilidade da referida dispensa, a qual a ser considerada um"perdão fiscal"não cabe, naturalmente, nas atribuições da Universidade de Lisboa».

Importa, assim, emitir o parecer solicitado:

II

A evolução da legislação nacional em matéria de propinas

1 — O Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941, no intuito de elevar o quantitativo das propinas (que anteriormente haviam sido fixadas por diploma de 1911) veio fixar as propinas em 1.200$00, quantia que não se podia julgar «gravosa para os que podem»[2].

A propina de matrícula seria paga por uma só vez, no ato de assinatura do respetivo termo; as propinas de inscrição e as indemnizações por trabalhos práticos: tratando-se de cadeiras anuais, seriam pagas em três prestações, uma no ato da assinatura do termo e as outras nos meses de janeiro e abril; tratando-se de cursos semestrais, o pagamento seria feito, por uma só vez, no ato da assinatura do termo ou em janeiro, conforme o curso funcionasse no primeiro ou no segundo semestre do ano letivo (art. 21.º). Desta forma, ainda que de modo muito incipiente, já então se verificava uma certa correspondência entre o valor pago e o serviço público prestado ou usufruído e a possibilidade de pagamento (ainda que apenas de uma parte) em prestações.

Cerca de 11 anos depois, o Decreto-Lei n.º 38692, de 21 de março de 1952, concedeu autonomia administrativa às Universidades de Coimbra, de Lisboa e do Porto e reorganizou os serviços das suas secretarias, passando a caber ao serviço de expediente geral daquelas «a execução dos serviços de matrícula, inscrições e transferências de alunos» (art. 8.º, n.º 2). O mesmo decreto-lei (que omitia qualquer referência às propinas) previa a publicação, no prazo de cento e vinte dias, do Regulamento dos Serviços Administrativos daquelas Universidades. Assim, dando resposta legal a essa previsão, o Decreto n.º 39001, de 20 de novembro de 1952, veio aprovar o Regulamento dos Serviços Administrativos das Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto, cujos artigos 56.º a 97.º se referem a «matrículas e inscrições, propinas e transferências». Nos termos deste regulamento (acentuando aquela possibilidade legal de pagamento em prestações) «o pagamento da propina de matrícula será feita, por uma só vez, no ato da assinatura do respetivo boletim. As propinas de inscrição e as indemnizações por trabalhos práticos, quer das disciplinas anuais, quer das semestrais, embora professadas no 2.º semestre, serão pagas em três prestações: a primeira no ato da assinatura do boletim de inscrição e as outras de 1 a 31 de janeiro e de 1 a 31 de março» (art. 75.º).

O mesmo regulamento (fiel à ideia de uma certa correspondência entre o valor pago e o serviço público prestado ou usufruído) dispunha ainda que «a inscrição obriga ao pagamento das prestações das propinas e indemnizações vencidas até ao momento em que se verifique oficialmente a perda da frequência ou em que o aluno apresente declaração, em papel selado, de que desiste da mesma frequência» (art. 78.º) e contemplava diversas disposições relativas ao incumprimento e às consequências do incumprimento deste regime legal.

Alguns anos volvidos, o Decreto-Lei n.º 418/73, de 21 de agosto, no intuito de simplificar alguns processos de execução das tarefas a cargo dos serviços, gestão administrativa e financeira das Universidades e de outras escolas de ensino superior, procedeu a «uma profunda reorganização dos seus serviços administrativos, designadamente no que diz respeito a matrículas, inscrições, pagamento e isenção de propinas e bolsas de estudo»[3].

Segundo este novo diploma legal pela matrícula nas Universidades e nas escolas de ensino superior e pelas inscrições seriam devidas propinas (art. 3.º, n.º 1). A propina de matrícula seria paga por uma só vez, no ato da assinatura do boletim; as propinas de inscrição nas disciplinas anuais ou nos anos completos poderiam ser pagas em duas prestações iguais: uma no ato da inscrição e a segunda durante o mês de março (art. 3.º, n.º 5).

Complementando este regime, a Portaria n.º 320/74, de 24 de abril, para além de esclarecer os termos e os prazos do pagamento, veio estabelecer, com interesse para o presente parecer, que «a desistência ou perda de frequência durante o ano letivo não isenta o aluno do pagamento da 2.ª prestação das propinas de inscrição» (art. 2.º, n.º 1).

Em 1992, procurando, na perspetiva do Ministro da Educação, «assegurar a justiça social no respeito pelo princípio constitucional da garantia de igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior» e «contribuir para a moralização do sistema»[4], a Lei n.º 20/92, de 14 de agosto, veio, mais uma vez, estabelecer «normas relativas ao sistema de propinas». Para além de «estabelecer um sistema que *correlacionasse* o valor das propinas com a natureza e a orgânica da instituição e os seus custos de financiamento», o novo sistema procurava «corrigir a injustiça resultante da circunstância de os portugueses de menores recursos estarem a contribuir para que os alunos com rendimentos familiares elevados *tivessem* também uma comparticipação do Estado»[5].

Assim, em vez de optar, como até aí, por uma propina universal, válida em todas as instituições de ensino superior, o legislador deferiu a responsabilidade da sua fixação, anual, ao «órgão competente das universidades» ou ao «Conselho Geral dos Institutos Politécnicos», devendo este divulgar esses montantes (a fixar entre os valores mínimo e máximos previstos no artigo 6.º, n.º 2[6]) «com a antecedência mínima de três meses em relação ao início do prazo fixado para o respetivo pagamento» (art. 6.º, n.º 1).

O mesmo diploma previa, depois, que as propinas podiam ser pagas em prestações, mensais ou trimestrais, vencendo-se a primeira no ato de matrícula e as restantes nas datas a fixar pela respetiva instituição (art. 8.º, n.º 1) e que os alunos deviam efetuar o seu pagamento nos prazos fixados pelo órgão competente das universidades ou pelo Conselho Geral dos Institutos Politécnicos (artigo 8.º, n.º 2)[7].

Ainda no mesmo ano, o Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro, que estabelecia o quadro jurídico da atribuição dos graus de mestre e de doutor pelas instituições de ensino universitário, veio criar regras específicas para as propinas devidas pela matrícula, inscrição e frequência nas unidades curriculares subjacentes à atribuição de tais graus académicos, nomeadamente deferindo às universidades competência para a fixação dos respetivos montantes (art. 4.º, n.º 2). Passaram, assim, a existir dois regimes diversos: um para as propinas devidas pelos cursos de bacharelato, de licenciatura e de professores do ensino básico ministrados em instituições de ensino superior público; outro para as propinas devidas para a obtenção dos graus de mestre e de doutor.

Dois anos depois, a Lei n.º 5/94, de 14 de março, atribuiu ao Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e ao Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, competência para, anualmente, fixar o montante das respetivas propinas, entre um mínimo de 20 % e um máximo de 25 % do resultado da divisão das despesas de funcionamento do conjunto das instituições universitárias ou politécnicas, no ano imediatamente anterior, pelo número total dos alunos nelas inscritos

(art. 3.º, n.º s 1 e 2). A mesma lei reafirmou, de novo, que «as propinas podem ser pagas de uma só vez, no ato da inscrição, ou em prestações mensais, coincidindo a primeira com esse ato e vencendo-se as seguintes no último dia de cada mês, até ao final do mês de maio do ano letivo a que respeitam» (art. 7.º, n.º 1).

A vigência das leis n.os 20/92, de 14 de agosto e 5/94, de 14 de março foi, entretanto, suspensa pela Lei n.º 1/96, de 9 de janeiro, que repristinou no caso dos cursos de bacharelato, de licenciatura e de professores do ensino básico ministrados em instituições de ensino superior público, os montantes devidos como propinas segundo o disposto nos n.os 1 a 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 418/73, de 21 de agosto, com exclusão das respetivas normas regulamentares (art. 2.º) e declarou que para as propinas de mestrados e doutoramentos vigorava o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro (art. 6.º, n.º 1). O mesmo diploma legal declarou ainda que «as propinas de matrícula e de inscrição nos cursos a que se refere o artigo 2.º são pagas, por uma só vez, no momento da prática dos respetivos atos» (art. 3).

Desta forma, o legislador impediu a possibilidade (já tradicional) do pagamento das propinas devidas pelos cursos de bacharelato, de licenciatura e de professores do ensino básico ministrados em instituições de ensino superior público, em prestações; o que, de resto, atento o seu reduzido montante, não se justificava. Quanto às propinas devidas pelos cursos de mestrado e de doutoramento não parecia inviabilizar a continuação do seu pagamento em prestações.

No ano seguinte, a Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, veio definir as bases do financiamento do ensino superior público, clarificando, nomeadamente, a «relação entre o estudante e a instituição de ensino superior». Nestes termos, estabeleceu-se que:

— «as instituições de ensino superior prestam um serviço de ensino que deve ser qualitativamente exigente e ajustado aos objetivos que determinaram a sua procura» (art. 13.º, n.º 1); e que

— elas propiciam «aos estudantes benefícios de ordem individual materializáveis numa futura melhor inserção na vida ativa, devendo esta circunstância ter como contrapartida uma comparticipação nos custos do ensino» (art. 13.º, n.º 2).

Para esse efeito — tendo portanto em consideração quer os custos desse serviço, quer os benefícios propiciados — os estudantes pagam «às instituições onde estão matriculados [...] uma taxa de frequência uniforme, designada por propina» (art. 14.º, n.º 1).

Esta propina «é independente do nível socioeconómico do estudante e do estabelecimento e curso por ele frequentado, sendo o seu montante anual igual ao valor mensal do salário mínimo nacional vigente no início do ano letivo» mas nunca superior ao valor da fixada 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» (art. 14.º, n.os 2 e 3).

No caso das pós-graduações, porém, o montante das propinas é fixado pelas próprias instituições, em termos que, acrescidos da parte correspondente ao cofinanciamento do Estado, não ultrapassem significativamente o custo reconhecido (art. 14.º, n.º 4).

Este novo regime fixou, também, as consequências do não pagamento das propinas assim fixadas, estabelecendo, nomeadamente, que «o não pagamento da propina devida [...] implica a nulidade de todos os atos curriculares praticados no ano letivo a que o incumprimento da obrigação se reporta» (art. 28.º).

Ao contrário dos diplomas anteriores, que (com exceção da Lei n.º 1/96, de 9 de janeiro) sempre admitiram, expressamente, no todo ou em parte, o pagamento das propinas em prestações[8], a lei omitiu agora qualquer referência a essa possibilidade (que, em face do montante que as propinas podiam então alcançar, ganhava, mais uma vez, pertinência): não a proibia expressamente, mas também não a consagrava *expressis verbis*.

A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, constitui a última peça deste já longo percurso legislativo, estabelecendo, de novo, as bases do financiamento do ensino superior público, com o objetivo de, para além do mais: incentivar à procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial, com base em critérios de qualidade e excelência; promover o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais; valorizar o mérito, dedicação e aproveitamento escolar dos estudantes, independentemente das suas capacidades económicas (art. 2.º)[9].

Nestes termos, ao financiamento do ensino superior público aplicam-se os seguintes princípios:

a) Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis para garantir o funcionamento de uma rede pública de estabelecimentos de ensino de qualidade;

b) Princípio da responsabilização dos estudantes, entendido no sentido de que estes devem mostrar adequado aproveitamento escolar, justificando, pelo seu mérito, o acesso ao bem social de que beneficiam, mediado através de um regime de prescrições definido para a totalidade das instituições[10];

c) Princípio da autonomia financeira das instituições de ensino superior público e de responsabilização dos titulares de órgãos de gestão administrativa e financeira;

d) Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio financeiro adequado à sua situação concreta;

e) Princípio do equilíbrio social, tendo como partes o Estado e a sociedade civil, no sentido de uma responsabilidade financeira conjunta e equitativa, por forma a atenuar os atuais défices de formação superior, proporcionando às instituições de ensino superior condições de qualificação adequadas.

Relativamente às propinas, as mudanças não foram muitas, sendo, em regra, o seu valor, anualmente, fixado pelos senados ou pelos conselhos gerais (art. 17.º) «em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional, em vigor no início do ano letivo, 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» (art. 16.º, n.º 2). Esta propina era a forma de chamar os estudantes universitários a comparticipar «nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente» [art. 3.º, n.º 2, al.ª *h*)], pressupondo-se, assim, uma certa relação sinalagmática entre o serviço público prestado ou utilizado e o montante daquela propina. De tal forma que os estudantes «devem demonstrar mérito na sua frequência e comparticipar nos respetivos custos» (art. 15.º, n.º 1).

Como no diploma anterior, manteve-se a omissão de qualquer referência ao pagamento das propinas em prestações, mas acentuaram-se as consequências para o não pagamento das mesmas, nomeadamente a nulidade de todos os atos curriculares praticados no ano letivo a que o incumprimento da obrigação se reporta; e a suspensão da matrícula e da inscrição anual, com a privação do direito de acesso aos apoios sociais até à regularização dos débitos, acrescidos dos respetivos juros, no mesmo ano letivo em que ocorreu o incumprimento da obrigação (art. 29.º).

Naquilo que ora interessa (admissibilidade do pagamento das propinas em prestações), este regime legal base (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto), que, no essencial, ainda está em vigor, foi depois alterado pela Lei n.º 49/2005 de 30 de agosto, pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, e pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, e complementado pelo Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março.

A primeira (Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, que introduziu alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo e à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior) retocou e completou o artigo 16.º, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, consagrando diversos casos especiais de fixação de propinas, bem como a forma da sua posterior atualização.

A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (regime jurídico das instituições do ensino superior), alterou o procedimento de fixação das propinas (revogando, *expressis verbis*, o artigo 17.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, onde o mesmo se encontrava então previsto[11]) e passou a prescrever (em sua substituição) que «as propinas e demais encargos devidos pelos estudantes pela frequência do estabelecimento de ensino são fixados pela entidade instituidora, ouvidos os órgãos de direção do estabelecimento, tendo de ser conhecidas e adequadamente publicitadas em todos os seus aspetos antes da inscrição dos estudantes» (art. 139.º).

A quarta (Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto) reestabelece, expressamente, «o pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior e um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social, procedendo à terceira alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (Bases do financiamento do ensino superior)»[12]. Para o efeito, aditou ao artigo 16.º daquela lei os atuais números nove e dez, nos seguintes termos:

> «9 — A propina devida pela frequência de ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado, bem como de ciclo de estudos conducente ao grau de mestre organizado nos termos do n.º 7 do artigo 13.º-A da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e alterada pelas Leis n.os 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto, é objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial, pelas instituições.

10 — O pagamento de propinas pelos beneficiários de bolsas de ação social apenas pode ter lugar após o início do efetivo pagamento das bolsas»[13].

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 26 de março, definiu as propinas a pagar pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre nos casos não previstos na Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na redação da Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, estabelecendo-se «que, quando a conjugação com um ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado seja indispensável para o acesso ao exercício de uma atividade profissional, o seu valor é fixado de forma idêntica ao estabelecido na lei para a licenciatura, em cumprimento, aliás, do entendimento explicitado pelo Governo aquando da aprovação das alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo»[14].

1.1 — Este atribulado e instável quadro legal, aqui definido a traços largos, foi depois regulamentado pela generalidade das universidades públicas. É o caso, por exemplo:

— Do Regulamento de Propinas da Universidade do Algarve n.º 414/2014, aprovado por Despacho do Reitor, de 11 de setembro de 2014, publicado no *Diário da República,* 2.ª série n.º 180, de 18 de setembro de 2014 (entretanto substituído pelo Regulamento n.º 599/2018);

— Do Regulamento de Taxas e Propinas aplicáveis aos Estudos e Curso da Universidade de Aveiro n.º 486/2011, aprovado por Despacho do Reitor, de 31 de julho de 2011, e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 155, de 12 de agosto de 2011;

— Do Regulamento de Propinas e Prémios da Universidade de Coimbra n.º 340/2015, aprovado por despacho do Reitor, de 5 de junho de 2015, e publicado no *Diário da República,* 2.ª série n.º 116, de 17 de junho de 2015;

— Do Regulamento de Propinas da Universidade de Évora, que entrou em vigor com o Despacho da Reitora n.º 11378/2016, de 9 de agosto de 2016, publicado no *Diário da República* n.º 183/2016, 2.ª série n.º 183, de 22 de setembro de 2016;

— Do Regulamento de Propinas da Universidade de Lisboa, aprovado pelo despacho do Reitor n.º 5621/2015, publicado no *Diário da República,* 2.ª série n.º 102, de 27 de maio de 2015;

— Do Regulamento de Propinas da Universidade do Minho, aprovado pelo despacho do Reitor n.º 13024/2016, de 14 de outubro de 2016, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 208, de 28 de outubro de 2016;

— Do Regulamento de Propinas da Universidade do Porto n.º 93/2014, aprovado pelo Conselho Geral da Universidade do Porto, e publicado *Diário da República,* 2.ª série n.º 48, de 10 de março de 2014; e

— Do Regulamento de Propinas da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, que foi aprovado por despacho reitoral n.º 548/2015, de 28 de julho de 2015, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 157, de 13 de agosto de 2015.

1.2 — A generalidade destes regulamentos, mesmo sem apoio legal expresso[15], contempla a possibilidade do pagamento das propinas em várias prestações, bem como os casos de cessação do seu pagamento. O Regulamento de Propinas da Universidade de Lisboa, por exemplo, refere no artigo 8.º, n.º 3, que «o Conselho de Gestão de cada Escola pode autorizar que o pagamento das propinas ocorra em várias prestações, definindo o número de prestações, datas de vencimento e montantes». O mesmo regulamento dispõe, depois, que: «a obrigação de pagamento de propina cessa nos casos em que seja deferido requerimento de anulação da inscrição na totalidade das unidades curriculares do ano letivo em curso, sem prejuízo de ser devido o pagamento das prestações da propina já vencidas, caso tenha existido frequência do ciclo de estudos» (art. 8.º, n.º 4).

Embora a propina seja definida como «taxa anual de frequência devida pela inscrição em ciclos de estudos conferentes de grau» [art. 2.º, al*ª g*), do citado regulamento], admite-se, portanto, o seu pagamento fracionado e a cessação da obrigação no caso de anulação da inscrição (tal como, agora, poderá acontecer, em face da nova redação do n.º 9.º, do artigo 16.º, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, introduzida pela 68/2017, de 9 de agosto e já acontecia, ainda que em termos muito mais limitados, de acordo com o artigo 42.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária). Mesmo assim, diz-se que «atendendo à natureza jurídica da propina não é permitido qualquer perdão total ou parcial de dívida» (art. 12.º, n.º 5).

Mais claro é o Regulamento de Propinas da Universidade do Porto, onde se refere que «a propina de cada ano letivo pode ser paga: 1 — De uma só vez, no ato de matrícula/inscrição. 2 — Em quatro prestações iguais: a. A primeira, no ato da matrícula/inscrição; b. A segunda, até 31 de dezembro; c. A terceira, até 31 de março; d. A quarta, até 31 de maio» (art. 2.º) e se prescreve, depois, que «1- Em caso de anulação da matrícula/inscrição a pedido do estudante: a. Até quinze dias úteis após a data do início do ano letivo, é devido o pagamento da 1.ª prestação da propina; b. Até 31 de dezembro, é devido o pagamento de 50 % do valor fixado para a propina; c. Em data posterior ao prazo fixado na alínea *b*), o valor devido é o total da propina» (art. 5.º).

Na mesma linha, o Regulamento de Propinas da Universidade de Coimbra refere que «no caso da inscrição anual e semestral, a propina pode ser paga de uma só vez até ao último dia de setembro do respetivo ano letivo ou em dez prestações de igual montante, a menos do efeito de arredondamentos, vencendo-se a primeira no último dia do mês de setembro e as restantes no último dia dos meses seguintes até junho» (art. 3.º, n.º 1) e que «na desistência de estudos, formalizada nos termos do Regulamento Académico da UC, o estudante fica desobrigado do pagamento das mensalidades devidas a partir do mês seguinte ao da desistência» (art. 7.º, n.º 2).

Em suma, a ausência de fundamento legal expresso para o pagamento das propinas em prestações, constante do respetivo regime legal especial, não foi entendido como uma proibição. Pelo contrário, os regulamentos de propinas da generalidade das universidades públicas nacionais continuaram a contemplar essa hipótese (*maxime* a Universidade de Lisboa, que desencadeou este Parecer), associando o montante da taxa ao serviço efetivamente disponibilizado e utilizado (ou utilizável) pelo estudante.

Neste contexto, as alterações introduzidas pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, ao artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, não constituem nenhuma inovação legal *per si* suscetível de lançar dúvidas sobre a legalidade dos procedimentos vigentes; *id est* o problema já poderia ser colocado à luz das disposições regulamentares então existentes. Independentemente da validade jurídico-constitucional dessas normas (que não interessa aqui analisar), a solução já estava consagrada no regulamento de propinas da generalidade das universidades e, como vimos, encontra apoio na tradição jurídica nacional, na lei geral tributária (art. 42.º, n.º 1) e no próprio Código do Procedimento e do Processo Tributário (art. 196.º).

III

O Conceito legal e doutrinal de propina

Nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, «as instituições de ensino superior prestam um serviço de ensino que deve ser qualitativamente exigente e ajustado aos objetivos que determinaram a sua procura pelos estudantes, os quais devem demonstrar mérito na sua frequência e comparticipar nos respetivos custos» e, segundo o artigo 16.º do mesmo diploma legal, as propinas consubstanciam essa mesma comparticipação. As propinas são, portanto, do ponto de vista legal a contraprestação pecuniária (nos termos da própria norma, a «taxa de frequência»)[16] paga pelo estudante universitário pelo serviço de ensino público superior de que é (ou pode ser) beneficiário, sendo esta mesma prestação imposta por lei e podendo a universidade fixar, apenas, o seu montante concreto, de acordo com os parâmetros legais em vigor.

1 — A utilização de bens públicos pode assentar no pagamento do respetivo preço ou então no pagamento de uma taxa. No primeiro caso, trata-se de uma «remuneração não fiscal de um serviço»[17], isto é, de um montante remuneratório, normalmente determinado segundo a lei da oferta e da procura, nos termos do direito privado; no segundo caso, o utente deve pagar uma parte do custo[18] determinada por lei «não tendo a vontade do particular outra eficácia que não seja pôr em movimento os pressupostos de facto» tributário[19]. A utilização ou a fruição de um determinado bem público pressupõe, inelutavelmente, o pagamento de um determinado montante (taxa).

Na verdade, segundo a Lei Geral Tributária[20], ao contrário dos impostos, «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares». Significa isto que as taxas têm subjacente a prestação de um determinado serviço público (*v.g.* a taxa moderadora de um determinado ato médico); a utilização de um bem do domínio público (*v.g.* a taxa de ocupação da via pública ou da orla costeira) ou a remoção oficial de certos obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares (*v.g.* a emissão de uma determinada licença)[21].

Nesta classificação legal, não estando em causa o pagamento dos custos do serviço auferido[22], as propinas serão a taxa devida pela prestação do serviço público (ensino superior). Como refere o Supremo Tribunal Administrativo: «a propina, que assenta num esquema sinalagmático de retribuição de um serviço público de ensino que tem de ser efetivamente prestado pelo ente público ao estudante, constituiu, indubitavelmente, a contraprestação pecuniária que por este é devida pela prestação desse serviço, ou taxa de frequência das disciplinas ou unidades curriculares do curso que lhe vão ser ministradas e que têm duração semestral ou anual»[23]. Trata-se, portanto, continuando a citar a mesma decisão «de um tributo cujo facto tributário consiste na prestação de um serviço público e não de tributo cujo facto tributário consista na utilização de bens públicos ou no ato de admissão à utilização desses bens».

Ao contrário dos impostos, caracterizados pelo seu caráter unilateral, as taxas decorrem, assim, de uma relação sinalagmática[24]. Elas pressupõem um qualquer *facere* estadual em benefício de um determinado sujeito passivo,[25] como acontece, justamente, no caso das propinas, cujo regime legal refere expressamente (repetimos) que «as instituições de ensino superior prestam um serviço de ensino que deve ser qualitativamente exigente e ajustado aos objetivos que determinaram a sua procura pelos estudantes, os quais devem demonstrar mérito na sua frequência e comparticipar nos respetivos custos»[26]. Em síntese: as instituições de ensino superior prestam um serviço público de ensino, dependendo o acesso a esse ensino do pagamento de uma taxa[27].

1.1 — É certo que a liquidação ou o pagamento da propina são, por força da própria lei, prévios à prestação do serviço ou ao momento em que este se consuma (nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento de Propinas da Universidade de Lisboa, sem prejuízo de poder ser autorizado o pagamento em prestações, devem ser pagas «de uma só vez, no ato de inscrição»). No entanto, mesmo assim, apesar de antecipados, essa liquidação e esse pagamento pressupõem a efetividade dessa prestação pública futura, que, em regra, nestes casos, tem a duração de um ano letivo.

Na verdade, como refere Sérgio Vasques, o facto de as taxas assentarem «em prestações efetivas não significa que estas constituam sempre prestações *presentes*, podendo em certos casos mostrar-se constituir prestações futuras. Exemplo disso encontramo-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»[28].

Numa outra obra, dedicada às taxas locais, o mesmo autor afirma, igualmente, que «via de regra o pagamento da taxa local é feito *no mesmo momento* em que é realizada a prestação autárquica, como sucede quando se exige uma taxa na própria ocasião em que há lugar à fiscalização de pesos e medidas, ou *em momento posterior* àquele em que é realizada a prestação autárquica, como sucede quando se exige o pagamento de taxa pela utilização de um recinto de espetáculos depois de realizado o evento em questão. O pagamento da taxa local pode também ser exigido do particular *em momento anterior* àquele em que é realizada a prestação autárquica, como sucede sempre que no início do ano se ponham a pagamento as taxas de ocupação do domínio público correspondentes a todo o período anual. A exigência de taxas locais em contrapartida de prestações futuras não lhes desvirtua a natureza, pois que as prestações futuras não deixam por isso de ser prestações certas, conferindo o pagamento antecipado da taxa um direito ao aproveitamento do bem ou serviço que o particular pode ou não exercer mas que em qualquer caso não fica já na disponibilidade da administração. Neste sentido, mas apenas neste exato sentido, podemos acolher a noção, de outro modo enganadora, de que as taxas podem ser exigidas pela "possibilidade" de utilização de uma prestação pública, uma noção retomada pelos nossos tribunais com alguma frequência e com raiz nos trabalhos de José Joaquim Teixeira Ribeiro»[29].

Na mesma linha de pensamento, segundo Nuno de Oliveira Garcia, «a figura da taxa tende a evocar uma ideia de *instantaneidade*, pelo que é difícil aceitar as operações que envolvem a liquidação *lato sensu*, bem como o seu pagamento, enquanto não estiver executada a atividade ou prestado o serviço respetivo, aspeto no qual nos parece ter andado bem o legislador ao consagrar o artigo 10.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

Mas isso não colide com o facto de ser possível a liquidação de taxas cuja prestação administrativa seja *futura*, como sucede com os exemplos clássicos das propinas universitárias pagas no início do ano letivo e das portagens exigidas à entrada de uma autoestrada ou com a taxa de justiça inicial paga com a entrega em juízo da primeira peça processual. É que, como chama a atenção Sérgio Vasques, uma prestação não deixa de ser certa pela circunstância de não ser presente, pelo que o particular, assim que paga a taxa, "fica no efetivo direito de usufruir do bem ou serviço em causa". [...]. Na prática, este entendimento [...] leva a que a liquidação e o pagamento de uma taxa imponham ao ente administrativo uma efetiva prestação a favor do particular. Uma vez paga a taxa, o particular pode exigir a realização da prestação, ainda que dela possa não fazer uso — já se sabe, o aluno pode faltar às aulas, o veículo pode ficar avariado na berma da autoestrada, quem dá causa a uma ação judicial dela pode, em regra, desistir. Uma última conclusão prática a retirar: depois da taxa paga, se o ente administrativo recusar prestar a atividade ou o serviço, ou se tal atividade ou serviço não tiver sido realizada por causa não imputável ao particular, este poderá sempre exigir a devolução do valor pago»[30].

2 — Sendo as propinas a taxa devida pela prestação futura de serviços de ensino superior público, podemos concluir que o facto tributário, cuja verificação determina o nascimento da obrigação tributária (neste caso o pagamento das propinas) é a efetiva disponibilização daquele serviço e que esse facto «só se completa e forma no último dia desse período letivo, pré-definido no calendário escolar que anualmente é fixado pelo respetivo ente público para cada curso ou ciclo de estudos»[31] Como refere o Supremo Tribunal Administrativo «porque é a efetiva prestação do serviço público de ensino que constitui o facto tributário, este vai-se formando ao longo do ano letivo em que decorre a prestação desse serviço. O facto constitutivo da obrigação tributária só pode, assim, considerar-se como totalmente formado ou consumado decorrido que seja esse ano. Por outras palavras, a prestação administrativa que justifica a liquidação da taxa/propina é um facto duradouro que coincide com um ano letivo, pelo que o facto gerador do tributo só pode considerar-se verificado no último dia desse ano letivo»[32].

Só nesse momento derradeiro, está efetivamente consumado o serviço público que o aluno usufruiu (ou podia usufruir), dessa forma se obrigando a comparticipar no respetivo custo. Assim, quanto maior for essa prestação pública, maior deverá ser a comparticipação privada do beneficiário.

2.1 — Este evento (inscrição e possibilidade de frequentar um determinado ano letivo), enquanto «pressuposto de facto cuja realização origina um determinado efeito jurídico»[33] (v.g. a liquidação do imposto) pode ser instantâneo ou periódico. No primeiro caso, esgota-se «por sua própria natureza, num certo período de tempo [...] maior ou menor, podendo ser muito breve ou muito prolongado [...] não tendendo por sua própria natureza a reiterar-se»[34] (impostos de obrigação única). Na segunda hipótese «o facto gerador repete-se «no tempo, gerando sobre o contribuinte, a obrigação de pagar o imposto com caráter regular» [35] (impostos periódicos).

Desta distinção dogmática retiram-se, depois, várias consequências relativamente à aplicação da lei fiscal no tempo, às regras de caducidade e de prescrição e à possibilidade ou não do fracionamento da obrigação subjacente. «Os impostos periódicos, isto é, os impostos que se renovam nos sucessivos períodos de tributação que, normalmente, são anuais, dando origem, consequentemente a sucessivas obrigações tributárias anuais independentes uma das outras. Por sua vez, os impostos de prestação única, tributam atos ou factos isolados e dão, em regra, origem a uma única obrigação tributária que não se renova [...] Note-se porém que, neste último caso, o imposto não deixa de ser de prestação única ainda quando seja pago em prestações [...] pois vencida e não paga uma prestação vence-se imediatamente a totalidade do imposto [...] O que denuncia a unidade da prestação tributária devida»[36].

2.2 — À semelhança dos impostos, também as taxas podem ser divididas em taxas periódicas e taxas de obrigação única[37]. As primeiras são aquelas «que assentam numa relação jurídica duradoura ou prolongada, originando liquidações periódicas, enquanto se mantiverem os pressupostos da tributação; as segundas são aquelas que correspondem a atos isolados mesmo quando são repartidos. Na fórmula do Supremo Tribunal Administrativo «serão taxas "periódicas" as que se renovam de forma continuada e sistemática, por se referirem a situações estáveis que perduram no tempo e que ocorrem tendencialmente com uma periodicidade regular, tendo a lei fracionado juridicamente a sua tributação no tempo, e serão taxas de "obrigação única" as que respeitam a factos ou atos ocasionais, que se caracterizam pela não regularidade da obrigação tributária, isto é, que não se repetem com caracter de periodicidade, pese embora possam ter subjacentes factos tributários que demoram certo lapso de tempo a formar-se, como acontece com taxas devidas por serviços públicos que exijam algum tempo para serem integralmente prestados»[38].

Como refere Nuno de Oliveira Garcia «o universo das taxas que são liquidadas de forma periódica não compreende necessariamente aquelas taxas cujo pressuposto é meramente uma prestação concreta duradoura. Ou seja, por outras palavras, existem prestações duradouras não periódicas. Ao invés, são taxas cujos pressupostos da sua criação constituem prestações passíveis de se repetirem de forma cíclica. Para estes casos, três cenários de solução legal são possíveis: (i) a liquidação no momento do início da atividade ou do serviço, (ii) a liquidação no momento em que a atividade ou o serviço terminar, ou (iii) a liquidação em algum momento intermédio. Contudo, novamente, o que está em causa não é a efetividade da prestação aproveitada ou provocada, que tem de se verificar sempre sob pena de deixarmos de estar perante taxas, mas apenas o facto de estas se dirigirem à compensação de prestações administrativas que não são contemporâneas do momento da liquidação.

Aliás, julgamos mesmo que, tratando-se de taxas assentes em pressupostos que se repetem de forma cíclica ou periódica será em princípio

menor a objeção perante uma prestação do serviço ou da atividade administrativa. [...].

Como se compreende, independentemente de se tratar de taxas liquidadas periodicamente ou de uma só vez, em causa estará a ponderação tanto das vantagens como das desvantagens da fixação da liquidação no início da atividade administrativa. [...]»[39]

2.2.1 — Atenta esta classificação dogmática, importa, agora, discutir se as propinas são taxas periódicas, renovando-se sucessivamente e originando diversas obrigações ou se, pelo contrário, são taxas de obrigação única, não renovável, ainda que eventualmente pagas em várias prestações.

Em causa está, como já vimos, a inscrição e a frequência de um determinado ano letivo ou seja um facto tributário que se esgota num momento alargado (normalmente um ano) e não se repete. Ainda que o aluno reprove e repita o mesmo ano, o facto tributário será novo, resultante da nova inscrição e da nova frequência, na totalidade ou em parte das mesmas disciplinas, por facto imputável ao próprio discente[40]. Já se o aluno transitar de ano, a matrícula e a participação no ano letivo subsequente é um novo facto tributário (frequência de outro ano, outras disciplinas, outros exames), que desencadeia uma nova obrigação de pagamento das respetivas propinas. Em síntese, ainda que, normalmente, a matrícula e a frequência ocorram durante três, quatro ou, mesmo, mais anos seguidos não se poderá falar de «uma relação jurídica duradoira»[41] (semelhante à existente no imposto sobre o rendimento ou no imposto municipal sobre imóveis) ou de uma «renovação automática do facto tributário»[42].

2.3 — A possibilidade do «pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior» nos termos da lei «em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento total ou parcial, pelas instituições»[43] em nada altera esta divisão dogmática (importada dos impostos) das taxas periódicas ou de prestação única. A possibilidade do pagamento fracionado de uma taxa de prestação única não se confunde com o fracionamento, normalmente anual, da própria taxa. Como referem Diogo Leite Campos e Mónica Horta Neves Leite de Campos: «não se pode confundir a prestação fracionada com o fracionamento do pagamento da dívida. A prestação fracionada é-o desde a origem, com base na lei. O fracionamento do pagamento pressupõe um pagamento que se deve realizar de uma só vez, mas cujo pagamento, nos termos da lei foi posteriormente autorizado em diversos prazos sucessivos, nomeadamente porque não foi impossível ao devedor cumpri-la atempadamente»[44].

Em questão está, pois, apenas o mero fracionamento de uma taxa de obrigação única. Prova disso mesmo é (apesar do título equívoco da Lei n.º 68/2007, de 9 de agosto: «Estabelece o pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior») o elemento gramatical da norma segundo o qual «a propina devida pela frequência de ciclo de estudos …é objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais»[45]. O que está, manifestamente, em causa é o pagamento fracionado da própria dívida e não o fracionamento da obrigação de «comparticipar nos custos», subdividindo-a em tantas obrigações, independentes e autónomas, quantas as prestações. Se fosse esse o caso, a redação teria que ser outra, utilizando o plural em vez do singular, fixando prazos e regras uniformes para acautelar o princípio da igualdade (art. 13.º da CRP).

IV

Perdão fiscal

Munidos com este lastro legal e dogmático mínimo, importa, agora, discutir se a dispensa do pagamento das restantes prestações pelos alunos que requererem a anulação da inscrição, na totalidade das unidades curriculares do ano letivo que se encontram a frequentar, constituiu ou não um perdão fiscal, alheio às atribuições da Universidade.

1 — Pela sua sensibilidade, a matéria tributária está sujeita a um rigoroso princípio jurídico-constitucional de legalidade [art. 103.º e 165.º, n.º 1, al.ª i), da CRP e, depois, ao nível *infra*constitucional, art. 8.º da Lei Geral Tributária], nos termos do qual «a Lei determina a forma constitucional da criação dos impostos, a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a liquidação e cobrança; [...] quais os órgãos com competência fiscal legislativa e de Administração Fiscal; [...] as formas e processos de formação da vontade legal e da administração em matéria fiscal; [...] regula as formas de relacionamento entre a Administração e os contribuintes; [...] regula o conteúdo da obrigação de imposto, o seu nascimento evolução e extinção, incluindo eventual patologia»[46].

Fruto deste princípio constitucional, refere depois o artigo 30.º, n.º 1, da mesma Lei Geral que o «crédito tributário é indisponível, só podendo fixar-se condições para a sua redução ou extinção com respeito pelo princípio da igualdade ou da legalidade tributária». Isto é, a «Administração Tributária não só não *pode* conceder moratórias ou alterar quaisquer outras condições de pagamento das dívidas tributárias por mero ato administrativo, sem qualquer habilitação legal, não *pode* proceder ao perdão total ou parcial dos impostos ou renunciar de outro modo ao seu pagamento»[47].

O perdão fiscal deverá, assim, decorrer da lei, pois, na límpida fórmula de Nuno de Sá Gomes, «a proibição constitucional, não abrange a atribuição, por lei ordinária (Lei ou decreto-lei) à Administração Fiscal do poder de dispor dos créditos fiscais já definidos, perdoando a dívida, renunciando à cobrança, restituindo a coleta, cedendo o crédito a outro ente público, etc.»[48]. Acontece, porém, que, no nosso caso, estando em causa uma taxa e não um imposto, dificilmente se poderá falar em perdão fiscal: quem tem o poder de fixar a taxa também tem o poder de fixar o *modus* do seu pagamento.

2 — De todo o modo, ainda que, porventura, assim não fosse, as alterações introduzidas pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, no n.º 9, do artigo 16.º, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto[49], não implicam, *per si*, um qualquer perdão fiscal. O que está em causa é o pagamento da «propina devida pela frequência de ciclo» em prestações ou seja a flexibilização de uma obrigação tributária que continua a ser única e indivisível. Tal como acontece depois em sede de execução fiscal (art. 196.º, n.º 1, do Código do Procedimento e do Processo Tributário), permitir o pagamento (inicial ou sucessivo) de uma divida fiscal em prestações não significa — insistimos — nenhum perdão. O montante do tributo recebido é, em ambos os casos, exatamente, o mesmo.

3 — A resposta já não é tão óbvia e linear relativamente à dispensa do pagamento das restantes prestações pelos alunos que requererem a anulação da inscrição, na totalidade das unidades curriculares do ano letivo que se encontram a frequentar. Se se entender que essa dispensa consubstancia uma redução da taxa inicialmente assumida haverá, de facto, um perdão tributário.

3.1 — As taxas são, como já referimos *infra*, «uma prestação pecuniária e coativa exigida por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo»[50]. Enquanto tributo cumulativo ela é exigida em função de uma determinada prestação pública, «integrando uma relação de troca entre o contribuinte e a administração»[51], seja para comparticipar nos custos em que esta incorreu, seja para compensar os benefícios que ele obteve.

Sendo assim, servindo as propinas para compensar a disponibilização dos serviços de ensino público universitário e legitimar o benefício que este representa para o sujeito passivo, podemos dizer que a dispensa do pagamento das prestações ainda não vencidas não significa nenhum perdão fiscal. Em causa está apenas a justa contabilização da comparticipação do aluno nos custos que causou e nos benefícios que obteve ou podia obter. Não podemos esquecer que, como vem afirmando o Supremo Tribunal Administrativo (cujas fórmulas convocamos outra vez), o facto tributário «só se completa e forma no último dia desse período letivo, pré-definido no calendário escolar que anualmente é fixado pelo respetivo ente público para cada curso ou ciclo de estudos»[52] ou «por outras palavras, a prestação administrativa que justifica a liquidação da taxa/propina é um facto duradouro que coincide com um ano letivo, pelo que o facto gerador do tributo só pode considerar-se verificado no último dia desse ano letivo»[53].

Daí que, embora inicialmente se tenha inscrito num ano completo, a posterior anulação da matrícula (segundo as regras e procedimentos estabelecidos) circunscreve o facto tributário ao período em causa. Se por um qualquer motivo atendível o aluno anular a matrícula (*v.g.* morte, doença, ausência no estrangeiro) cessam os benefícios que ele retirava (ou podia retirar) da frequência do ensino superior público e logo, igualmente, a obrigação legal de comparticipar nos respetivos custos. A maior ou menor dimensão do facto tributário tem consequências ao nível da taxa efetivamente devida. Não se pode perdoar aquilo que (contra a expetativas iniciais) efetivamente ainda não era devido.

A cobrança intransigente das restantes propinas poderia, aliás, violar o princípio da igualdade (art. 13.º da CRP). Na verdade «enquanto critério de igualdade tributária, o princípio da equivalência impõe que aqueles que provoquem custo igual ou que aproveitem benefício igual paguem tributo igual e que aqueles que provoquem custo diferente ou que aproveitem benefício diferente paguem tributo também diferente. Assim compreendido, o «*princípio da equivalência não apenas veda a introdução na estrutura dos tributos comutativos de diferenciações entre os contribuintes como exclui que o montante de um tributo comutativo seja fixado uniformemente acima desse custo ou benefício sacrificando o todo dos contribuintes em proveito da comunidade*»[54].

É isto mesmo, aliás, que permite compatibilizar o Regulamento de Propinas da Universidade de Lisboa, quando, por um lado refere que «a obrigação de pagamento de propina cessa nos casos em que seja deferido requerimento de anulação da inscrição na totalidade das unidades curriculares do ano letivo em curso, sem prejuízo de ser devido o pagamento das prestações da propina já vencidas, caso tenha existido frequência do ciclo de estudos» (art. 8.º, n.º 5) e, por outro lado, refere que «atendendo à natureza jurídica da propina não é permitido qualquer

perdão total ou parcial de dívida» (art. 12.º, n.º 5). A redução da propina àquilo que ele efetivamente custou/beneficiou ou podia beneficiar não é nenhum perdão.

3.2 — Por outro lado não podemos, igualmente, esquecer que os «conceitos de "tributo periódico" e "tributo de obrigação única" [...] são meramente instrumentais e foram criados para trazer estabilidade na contagem dos prazos de caducidade e de prescrição»[55], devendo ser encarados com cautela quando a Administração Tributária liquida antecipadamente taxas legitimadas por um serviço que ainda não aconteceu e que se vai prolongar no tempo: não devemos (a fim de manter a coerência de uma mera construção dogmática) violar a necessária correspondência sinalagmática entre a taxa e o serviço disponibilizado/utilizado. Na verdade, a criação destes conceitos é alheia à necessidade de refletir nas taxas (propinas) o custo/benefício da prestação administrativa provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo. Tanto mais que neste caso, em bom rigor, apenas foi liquidada uma parte dessa obrigação única, correspondente ao período já vencido. No fundo, trata-se, portanto, de uma obrigação única sujeita à condição de não anulação válida da matrícula, pois só nesse caso (aliás, a regra) o facto tributário que, inicialmente, se configurava como possível se concretizará efetivamente. Só então a propina será, de facto, devida por inteiro, como decorre — insistimos — da generalidade dos regulamentos de propinas, incluindo o da Universidade de Lisboa, que dispensa o pagamento das prestações de propinas ainda não vencidas no caso de anulação válida da matrícula (art. 8.º, n.º 4).

A limitação da exigência do pagamento das propinas às taxas já vencidas é o correlato lógico da antecipação da receita tributária, devida por uma presumível prestação administrativa futura. Se a administração liquida previamente o tributo, terá que aceitar que, caso o facto tributário não venha depois a consumar-se integralmente, o montante originário da liquidação deverá ser reduzido, por forma a adequá-la ao facto tributário efetivo. Em face da divergência entre o facto tributário presumido (inicial) e o facto tributário final (real) a administração deverá proceder às devidas correções. Assim, só haverá perdão se estiver em causa a dispensa de pagamento das prestações já vencidas. As outras não foram sequer — insistimos — liquidadas. Apenas o montante correspondente às prestações vencidas é exigível. Não podemos dizer que para efeitos de prescrição o facto tributário só se completa no final e depois admitir que para efeito de cobrança de propinas ele se consuma *ab initio*, isso mesmo resultando — repetimos — da dispensa regulamentar das prestações ainda não vencidas.

4 — E não se diga que com a sua inscrição o aluno provocou custos anuais (*v.g.* contratação de professores, instalações), devendo ser responsável pelos mesmos: em regra terá impedido a matrícula de outro aluno, porventura capaz de frequentar o curso completo. Com efeito, a possibilidade de interrupção da frequência deverá ser previamente calculada pela Universidade (é uma variante provável) e está prevista na generalidade dos Regulamentos de Propinas Universitárias, sendo assim assumida como custo inerente ao serviço público prestado.

V

Conclusões:

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª As propinas constituem uma taxa, de obrigação única, devida pela frequência do ensino universitário, nos termos dos artigos 15.º, n.º 1 e 16.º, n.º 1, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (que estabelece as bases do financiamento do ensino superior);

2.ª O facto tributário, cuja verificação determina o nascimento da obrigação de pagar propinas, é a efetiva disponibilização do serviço de ensino público e o seu aproveitamento (ou possibilidade de aproveitamento) pelos discentes;

3.ª Esse facto jurídico tributário prolonga-se no tempo (é duradouro), só se completando no último dia do período letivo, previamente definido no calendário escolar, anualmente fixado pelo respetivo ente público para cada curso ou ciclo de estudos;

4.º O artigo 16.º, n.º 9, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (introduzido pela Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto) permite que a propina devida pela frequência de determinados ciclos de estudos seja objeto de pagamento em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial, pelas instituições;

5.ª A possibilidade do pagamento fracionado da propina devida pela frequência de tais ciclos universitários não se confunde com o fracionamento da própria propina, gerador de várias obrigações independentes e autónomas;

6.ª O pagamento em prestações da propina devida pela frequência de tais ciclos não constitui nenhum perdão fiscal (abrangido pelo disposto no artigo 30.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária) uma vez que o montante pago deve corresponder ao montante global previsto para a possibilidade de fruição daquele serviço público de ensino;

7.ª A dispensa do pagamento das restantes prestações pelos alunos que lograrem a anulação da inscrição, na totalidade das unidades curriculares do ano letivo que se encontram a frequentar não constitui um perdão fiscal, limitando-se a fazer operar a devida correspondência entre o facto tributário e o facto tributado; e

8.ª Essa possibilidade consta da generalidade dos regulamentos de propinas das universidades públicas, máxime do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento de propinas da Universidade de Lisboa.

Este parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 31 de janeiro de 2019.

Lucília Maria das Neves Franco Morgadinho Gago — João Conde Correia dos Santos (Relator) *— Maria da Conceição Silva Fernandes Santos Pires Esteves — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — João Eduardo Cura Mariano Esteves — Maria Isabel Fernandes da Costa*.

[1] Ofício n.º 2490, de 30 de novembro de 2017, distribuído por despacho proferido em 7 de dezembro de 2017 e redistribuído ao presente relator em 5 de novembro de 2018.

[2] Cfr. o Preâmbulo do referido Decreto Lei. No mesmo preâmbulo podia, ainda, ler-se que «pode dizer-se que em Portugal se paga pelo ensino superior menos do que em toda a parte e mesmo com o aumento agora estabelecido fica a pagar-se menos do que na generalidade dos países» e que «vai fazer-se agora não propriamente a atualização, mas um aumento que marque a tendência para aproximar o sistema das propinas do ensino superior do sistema geral de taxas a pagar pelos outros serviços públicos. O justo era atualizá-las, mas entendeu-se que neste momento se não podia ir até aí».

[3] Cfr. Preâmbulo do referido decreto-lei.

[4] Cfr. *Diário da Assembleia da República* 1.ª série n.º 69, de 29 de maio de 1992, p. 2241. Mesmo assim, mais uma vez, não se esquecia a correspondência entre a propina e o serviço prestado ou utilizado, prescrevendo-se que «nos casos em que a inscrição não abranja a totalidade das disciplinas do respetivo ano letivo, as propinas são devidas proporcionalmente ao número de disciplinas em que o aluno se inscreva» (art. 1.º, n.º 2).

[5] Cfr. A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 26/VI, que esteve na base deste diploma (*Diário da Assembleia da República* 2.ª série — A — n.º 39, de 23 de maio de 1992, p. 757); os tempos verbais em itálico foram, por nós, alterados.

[6] Estes valores tinham em consideração, para além do mais, o «resultado da divisão das despesas de funcionamento e de capital do ano imediatamente anterior pelo número total dos alunos inscritos nessa instituição nesse mesmo ano letivo», tomando, assim, novamente, em devida consideração os custos do serviço público prestado. Esta norma foi, todavia, declarada inconstitucional pelo Ac. n.º 148/94, de 8 de fevereiro de 1994 por violação da obrigação constitucional de estabelecer a «progressiva gratuitidade de todos os graus de ensino» então consagrada no artigo 74.º, n.º 3, al.ª *e*), da CRP; para o comentário ao referido acórdão, cf. J. J. Gomes Canotilho, Revista de Legislação e Jurisprudência (1994), p. 151 e ss. ou Jorge Bacelar Gouveia, A *Inconstitucionalidade da Lei das Propinas*, Revista da Universidade de Direito da Universidade de Lisboa (1995), p. 257 e ss.; Sobre as consequências do não pagamento das propinas assim determinadas, pronunciou-se o parecer deste conselho consultivo n.º 54/93, votado em 18 de novembro de 1993.

[7] Como se dizia na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 26/VI, que esteve na base deste diploma, esta possibilidade tinha em vista a facilitação da forma de pagamento (cf. *Diário da Assembleia da República* 2.ª série — A — n.º 39, de 23 de maio de 1992, p. 757) não aparecendo assim associado a um qualquer fracionamento da própria obrigação que lhe está subjacente; para uma visão crítica desta lei e da necessidade da sua superação, cf. Jorge Miranda, *Sobre as propinas universitárias*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (1993), p. 484 e ss.

[8] Art. 21.º do Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941; art. 75.º do Decreto n.º 39001, de 20 de novembro de 1952; art. 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 418/73, de 21 de agosto; art. 1.º, n.os 5, 6, 7 e 8 da Portaria n.º 320/74, de 24 de abril; art. 8.º, n.º 1, da Lei n.º 20/1992, de 14 de agosto; art. 7.º, n.º 1, da Lei n.º 5/1994, de 14 de março.

[9] Sobre toda esta atribulada evolução legislativa, cf. os pareceres deste Conselho Consultivo n.os 121/2005, votado em 1 de fevereiro de 2007; 15/96, votado em 20 de março de 1996; 54/93, votado em 18 de novembro de 1993; e 21/93 votado em 6 de maio de 1993.

[10] Regime esse depois definido no artigo 5.º

[11] Art. 182.º, n.º 1, al.ª *d*).

[12] Introito da referida lei.

[13] Esta possibilidade de pagamento em prestações, consagrada na lei especial, sempre deveria ser possível (embora em termos mais li-

mitados) nos termos da lei geral tributária (como veremos *supra* aqui, igualmente, aplicável), cujo artigo 42.º, n.º 1, refere que: «o devedor que não possa cumprir integralmente e de uma só vez a dívida tributária pode requerer o pagamento em prestações, nos termos que a lei fixar». Numa fase posterior, em sede de processo de execução fiscal, o pagamento sempre poderia ser, igualmente, feito em prestações, nos termos do artigo 196.º do Código do Procedimento e do Processo Tributário (Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, devidamente atualizado): «as dívidas exigíveis em processo executivo podem ser pagas em prestações mensais e iguais, mediante requerimento a dirigir, até à marcação da venda, ao órgão da execução fiscal».

[14] Respetivamente art. 27.º e preâmbulo do diploma.

[15] Como vimos a possibilidade de pagamento em prestações que já constava do art. 21.º do Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941 e da legislação posterior, foi parcialmente proibida pela Lei n.º 1/96, de 9 de janeiro e da legislação e foi, depois, omitida pela Lei n.º 113/97, de 16 de setembro e pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, reaparecendo, apenas, com a Lei n.º 68/20017, de 9 de agosto.

[16] Art. 16.º, n.º 1. De todo o modo, esta classificação legal não é definitiva, pois, como referem Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso de Direito Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora (2016), p. 20, «a distinção entre taxa e imposto apresenta uma natureza substantiva, valendo independentemente da designação formal que a lei dê a uma ou a outra»: por vezes, o legislador designa um imposto como taxa e *vice-versa* uma taxa como imposto (no mesmo sentido, por exemplo, o Ac. do TC 558/98, de 29 de setembro).

[17] Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso de direito…*, p. 20.

[18] Teoricamente, como já referia Vitor António Duarte Faveiro (*Noções Fundamentais de Direito Fiscal Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 1984, p. 50): é «manifesto que as taxas, ou preços dos serviços públicos não devem corresponder a preços de mercado, devendo ser inferiores ao custo efetivo do serviço, ou ao que ele custaria ao utente se a sua criação fosse baseada em fins lucrativos e não com a finalidade de dar satisfação a uma necessidade coletiva». Sobre a noção de taxa, na doutrina nacional, cf. Teixeira Ribeiro, *Noção Jurídica de Taxa*, Revista de Legislação e Jurisprudência (1985), p. 185 e ss.; António Braz Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal,* Almedina, Coimbra (1990), p. 43; Soares Martínez, *Direito Fiscal,* Almedina, Coimbra (1993), p. 35; Nuno de Sá Gomes, *Manual de Direito Fiscal,* Rei dos Livros, Lisboa (2003), I, p. 73; Manuel Henrique de Freitas Pereira, *Fiscalidade*, Almedina, Coimbra (2005), p. 18; J.L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal,* Coimbra Editora, Coimbra (2007), p. 30 e ss.; José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra (2011), p. 13; Glória Teixeira, *Manual de Direito Fiscal,* Almedina, Coimbra (2016), p. 30; Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso de Direito…*, p. 20; e, sobretudo, Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência Como Critério de Igualdade Tributária*, Almedina, Coimbra (2008), p. 138 e ss.; Idem, *Manual de Direito Fiscal,* Almedina, Coimbra (2011), p. 203.

[19] Diogo Leite de Campos/Mônica Horta Neves Leite de Campos, *Direito Tributário,* Del Rei, Belo Horizonte (2001), p. 68; no mesmo sentido, Teixeira Ribeiro, *Noção Jurídica* …, p. 293; Sérgio Vasques, *Manual…*, p. 208; para as dificuldades desta distinção, cf. Soares Martínez, *Direito Fiscal* …, p. 34 ou Glória Teixeira, *Manual*…, p. 30.

[20] Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro (na redação da Retificação n.º 7-B/99, de 27 de fevereiro); alterado pela Lei n.º 100/99, de 26 de julho; pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril; pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro; pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho; pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio; pelo Decreto-Lei n.º 229/2002, de 31 de outubro; pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 320-A/2002, de 30 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 160/2003, de 19 de julho; pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro; pela Lei n.º 50/2005, de 30 de agosto; pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de dezembro; pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro; pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 19/2008, de 21 de abril; pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 94/2009, de 1 de setembro; pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; pela Lei n.º 37/2010, de 2 de setembro; pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março; pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro; pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio; pela Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro; pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de janeiro; pelo Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio; pelo Decreto-Lei n.º 82/2013, de 17 de junho; pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março; pela Lei n.º 13/2016, de 23 de maio; pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; pela Lei n.º 14/2017, de 3 de maio; pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio; pelo Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto; pela Lei n.º 91/2017, de 22 de agosto; pela Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto; pela Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto; pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (na redação da Retificação n.º 6/2018, de 26 de fevereiro); pela Lei n.º 39/2018, de 8 de agosto e, ainda, finalmente, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

[21] A taxa será, pois, na síntese de Sérgio Vasques (*O Princípio da Equivalência* …, p. 138) «uma prestação pecuniária e coativa exigida por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação da administração efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo»; Sobre esta divisão tripartida cf., igualmente, Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência* …, p. 648 e ss.; Idem, *Manual* …, p. 275.

[22] Isso mesmo resulta, no caso em estudo, dos sucessivos diplomas que estabelecem o pagamento de propinas devidas pela frequência do ensino superior publico, que apenas convocam os estudantes para comparticipar nos respetivos custos, exonerando-os do seu pagamento total, como (ao contrário), compreensivelmente, já acontece no caso de alguns estudantes internacionais, a quem é cobrada «uma propina correspondente ao custo real médio da formação adquirida» (art. 16.º, n.º 7, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto).

[23] Ac. n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015, proferido no processo n.º 1957/13.

[24] Sobre o caráter unilateral dos impostos, cf. na jurisprudência do Tribunal Constitucional os acs. 348/86 de 11 de dezembro; 76/88 de 7 de abril; 410/2000 de 30 de outubro; na doutrina, por exemplo, Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso …*, p. 18; Manuel Henrique de Freitas Pereira, *Fiscalidade…,* p. 19; José Casalta Nabais, *Direito Fiscal* …, p. 11; Glória Teixeira, *Manual…*, p. 28.

[25] Saldanha Sanches, *Manual de Direito*…, p. 36. Nas palavras de Nuno Sá Gomes, «as *taxas* são, pois devidas pela utilização individual de *serviços* ou *bens públicos* e pela concessão de autorizações administrativas» (*Manual de Direito*…, I, p. 73); já segundo Teixeira Ribeiro são a «quantia coativamente paga pela utilização individualizada de bens semipúblicos, ou como o preço autoritariamente fixado de tal utilização» (*Noção Jurídica* …, p. 294).

[26] Art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto.

[27] Isso mesmo resulta da jurisprudência: cf. o acórdão do TC n.º 148/94, de 8 de fevereiro; o ac. do STA n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015 (proferido no processo n.º 1957/13); os acórdãos do mesmo tribunal: de 6 de maio de 2015 (proferido no processo n.º 01145/13); de 28 de outubro de 2015 (proferidos nos processos n.os 0604/15 e 0633/15); de 11 de novembro de 2015 (proferido no processo n.º 0898/15); de 18 de novembro de 2015 (proferido no processo n.º 0984/15); os acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte, de 1 de junho de 2016 (proferido no processo n.º 00069/16.6BEMDL) e de 13 de julho de 2017 (proferido no processo n.º 00206/16.0BECBR). O Conselho Consultivo também se pronunciou no mesmo sentido, por exemplo, nos pareceres: n.º 54/93, votado em 18 de novembro de 1993; n.º 73/94, votado em 9 de fevereiro de 1995; n.º 15/96, votado em 20 de março de 1996; Na doutrina, igualmente no mesmo sentido, Sérgio Vasques, *Manual* …, p. 205 e ss. Idem, *O Princípio da Equivalência*…, p. 139, 152, 159/160; Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso de direito…*, p. 19; Nuno de Sá Gomes, *Manual de Direito* …, I, p. 74; José Casalta Nabais, *Direito Fiscal* …, p. 13; Idem, *O Dever Geral de Pagar Impostos,* Almedina, Coimbra, 1998, p. 262; Soares Martínez, *Direito Fiscal* …, p. 36; Manuel Henrique de Freitas Pereira, *Fiscalidade*…, p. 19 ou Teixeira Ribeiro, *Noção Jurídica* …, p. 293.

[28] *Manual,* p. 212 e ss.; nos mesmos termos já antes tinha dito o mesmo em: *O Princípio da Equivalência*…, p. 159/160. Ainda na doutrina, no mesmo sentido, Teixeira Ribeiro, *Noção Jurídica* …, p. 293. A mesma posição (legitimidade da cobrança antecipada de taxas) foi assumida por este conselho, por exemplo, no parecer n.º 15/96, votado em 20 de março de 1996.

[29] *Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário*, Almedina, Coimbra (2008), p. 85 e ss.

[30] *Contencioso de Taxas*, Almedina, Coimbra (2015), p. 65.

[31] Sumário do acórdão do STA de 20 de maio de 2015, elaborado no processo n.º 0258/14.

[32] Acórdão n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015 (proferido no processo n.º 1957/13).

[33] Diogo Leite de Campos/Mónica Horta Neves Leite de Campos, *Direito Tributário*…, p. 350.

[34] Diogo Leite de Campos/Mónica Horta Neves Leite de Campos, *Direito Tributário*…, p. 350.

[35] Sérgio Vasquez, Manual …, p. 211; sobre esta distinção entre impostos periódicos e impostos de obrigação única, para alem destes autores, cf.: Soares Martínez, Direito Fiscal …, p. 54; Nuno de Sá Gomes, *Manual* …, I, p. 130; Manuel Henrique de Freitas Pereira, Fiscalidade …, p. 52; José Casalta Nabais, Direito Fiscal…, p. 49; Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira Costa, *Curso de direito…*, p. 17.

[36] Nuno de Sá Gomes, *Manual* …, I, p. 131; no mesmo sentido, Diogo Leite de Campos/Mónica Horta Neves Leite de Campos, *Direito*

Tributário…, p. 59; sobre a possibilidade do pagamento em prestações, José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*…, p. 52.

[37] Neste sentido, Nuno de Oliveira Garcia, *Sobre as Incertezas da Natureza das Propinas e suas Consequências nas Garantias dos Contribuintes,* Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 8, n.º 2, p. 187; na jurisprudência, cf. o Ac. do STA n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015 (proferido no processo n.º 1957/13).

[38] Acórdão do STA n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015 (proferido no processo n.º 1957/13).

[39] *Contencioso* …, p. 66/7.

[40] A Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto, fixou (como já vimos) no artigo 5.º um amplo regime de prescrições, procurando assim incentivar ao sucesso escolar.

[41] Suzana Tavares da Silva, *Direito Fiscal Teoria Geral*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra (2013), p. 34.

[42] Benjamim Silva Rodrigues, A prescrição no Direito Tributário, in AA.VV. Problemas Fundamentais de Direito Tributário, Vislis Editores, Lisboa, 1999, p. 284.

[43] Artigo 16.º, n.º 9, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na redação da Lei n.º 68/2017, de 29 de agosto.

[44] Diogo Leite de Campos/Mónica Horta Neves Leite de Campos, *Direito Tributário*…, p. 420.

[45] Artigo 16.º, n.º 9, da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na redação da Lei n.º 68/2017, de 29 de agosto.

[46] João Ricardo Catarino, in João Ricardo Catarino/Vasco Branco Guimarães (coord), *Lições de Fiscalidade*, Almedina, Coimbra (2018), p. 93; no mesmo sentido, Diogo Leite de Campos/Mónica Horta Neves Leite de Campos, *Direito Tributário*…, p. 111; sobre este princípio, numa profunda perspetiva dogmática, cf. Ana Paula Dourado, *O Princípio da Legalidade Fiscal: Tipicidade, Conceitos Jurídicos Indeterminados e Margem de Livre Apreciação*, Almedina, Coimbra (2007).

[47] Mónica Velosa Ferreira, *Perdão Fiscal em Tempos de Crise — O Novo Regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança Social*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 6, n.º 3, p. 423 (os tempos verbais em itálico foram por nós alterados).

[48] *Manual de Direito Fiscal,* Rei dos Livros, Lisboa (2000), II, p. 198; no mesmo sentido, Diogo Leite Campos/Benjamim Silva Rodrigues/ Jorge Lopes de Sousa, Lei Geral Tributária, Vislis Editores, Lisboa (2003), p. 160.

[49] Alargando o que já resultaria do artigo 42.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária.

[50] Sérgio Vasquez, O Princípio da Equivalência …, p. 138.

[51] Sérgio Vasquez, O Princípio da Equivalência …, p. 138.

[52] Sumário do acórdão do STA de 20 de maio de 2015, elaborado no processo n.º 0258/14.

[53] Acórdão n.º 4/2015, de 22 de abril de 2015 (proferido no processo n.º 1957/13).

[54] Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência* …, p. 530/31.

[55] Nuno de Oliveira Garcia, *Sobre as Incertezas*…, p. 187.

Este parecer foi homologado por despacho de 10 de abril de 2019, de Sua Excelência o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Está conforme.

Lisboa, 14 de maio de 2019. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

312296387

PARTE E

ESCOLA SUPERIOR DE SAÚDE DA CRUZ VERMELHA PORTUGUESA

Regulamento n.º 461/2019

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 64/2006 de 21 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.os 113/2014, de 16 de julho e 63/2016, de 13 de setembro o Conselho de Direção da Escola Superior de Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa faz publicar o Regulamento das Provas Especiais de Acesso e Ingresso no Ensino Superior dos Maiores de 23 Anos, aprovado pelo Conselho Científico.

14 de maio de 2019. — O Presidente do Conselho de Direção, *Luís Manuel Almeida Soares Janeiro.*

Regulamento das Provas Destinadas a Avaliar a Capacidade dos Maiores de 23 Anos para a Frequência dos Cursos de Licenciatura da Escola Superior de Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa.

Artigo 1.º

Objeto

O presente regulamento estabelece as normas para a realização das provas especialmente adequadas à avaliação da capacidade para a frequência dos cursos de licenciatura da Escola Superior de Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa (ESSCVP), dos maiores de 23 anos, adiante designadas por "provas", de acordo com o Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.os 113/2014, de 16 de julho e 63/2016, de 13 de setembro.

Artigo 2.º

Condições para requerer a candidatura

1 — Podem inscrever-se para a realização das provas os candidatos que cumulativamente:

a) Completem 23 anos de idade até ao dia 31 de dezembro do ano anterior ao que antecede a realização das provas, e desejem candidatar-se a um dos cursos de licenciatura ministrados na ESSCVP;

b) Não sejam titulares de habilitação de acesso ao Ensino Superior.

2 — Considera-se titular da habilitação de acesso ao Ensino Superior quem tenha realizado e obtido aprovação nas provas de ingresso para o curso superior onde pretende ingressar ou titular que reúna condições para ingressar através de outro regime ou concurso especial de acesso.

Artigo 3.º

Apresentação da Candidatura

1 — A candidatura deverá ser realizada, *online*, no site da ESSCVP, cumprindo todos os passos do procedimento até à sua validação, nos prazos fixado anualmente pelos órgãos competentes.

2 — A candidatura poderá incluir vários cursos de licenciatura da ESSCVP.

3 — Caso na candidatura pretenda fazer referência a mais do que um curso, o candidato deverá indicar a sua primeira opção de preferência no boletim de candidatura *online*.

Artigo 4.º

Vagas, prazos e emolumentos

O número de vagas disponíveis, prazos de candidatura, datas de realização das provas, prazos de reclamação, bem como taxas e emolumentos devidos pelos diferentes atos efetuados neste contexto, são divulgados através de edital próprio, a publicar anualmente.

Artigo 5.º

Provas de ingresso

1 — As provas de avaliação das capacidades do candidato são obrigatórias e são compostas por:

a) Prova específica, escrita, de Biologia;

b) Entrevista para apreciação do currículo vitae, das motivações do candidato apresentadas para o ingresso no ensino superior e para a escolha do(s) curso(s) a que se candidata e identificação das expetativas futuras.