

As taxas urbanísticas e as contribuições financeiras: sua relação com a simplificação procedimental e as vicissitudes dos atos administrativos

Fernanda Paula Oliveira



1. Receitas municipais e urbanismo



Receitas dos municípios e urbanismo

- (1) Uma grande parte das receitas dos municípios encontra-se diretamente ligada ao fenômeno urbanístico;
- (2) Dessas, as que maior relevo assumem são as que lhes advêm da cobrança de taxas,

2. Regime Geral das taxas das autarquias locais



Artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais)

- “[a]s taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente:
 - a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
 - b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
 - c) (...)”.

Fundamentos (e finalidades) das taxas (artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006)

- i) **Prestação concreta de um serviço público local** – financiar prestações divisíveis e individualizáveis de serviços públicos funcionando como correspondente das mesmas e desde que a criação desse serviço resulte de uma necessidade gerada, direta ou indiretamente, do sujeito passivo;
- ii) **Utilização privativa de bens do domínio público e privado das autarquias locais** – compensar” a comunidade por um uso/aproveitamento individualizado que o sujeito passivo faz de um bem do domínio público, o qual, por força daquela utilização, deixará de estar afeto ao uso geral pela comunidade ou a um uso especial por outros interessados;
- iii) **Remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares** – remunerar um encargo específico ocasionado pela remoção de um obstáculo jurídico ao exercício de uma atividade de que o sujeito passivo é o único beneficiário ou beneficiário diferenciado (correspondendo o valor da taxa, nesta última situação, apenas à medida dessa diferença)

Elementos

- A bilateralidade e proporcionalidade (e não a capacidade contributiva)
 - O critério do **valor do benefício** (equivalência jurídica e não necessariamente económica, mas com respeito por testes de proporcionalidade)
 - O critério (auxiliar) da **cobertura dos custos** (custo real ou previsível do serviço).
 - Critérios extrafiscais: **desincentivo (ou incentivo) de certos comportamentos** (n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 53-E/2006) – coerente com a figura das taxas?

Criação das taxas municipais (artigo 8.º da Lei n.º 53-E/2006)

Por regulamento aprovado pela assembleia municipal, devendo conter, sob pena de nulidade:

- i)** a indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
- ii)** o valor ou fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
- iii)** a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
- iv)** as isenções e sua fundamentação;
- v)** o modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas; e
- vi)** a admissibilidade do pagamento em prestações.

3. As taxas urbanísticas e seu fundamento



3.1.
***Taxa pela “emissão
da licença”***



Taxa “pela emissão da licença”

- contrapartida da *remoção de um limite legal ao exercício de um “direito”* (o limite imposto por lei à liberdade de edificação – abrangendo a liberdade de urbanização e de divisão fundiária do solo) e também *mecanismo de perequação*
- *prestação de um serviço* por parte da Administração local que corresponde à apreciação dos projetos e à emissão das respetivas licenças e alvarás (a contrapartida do serviço burocrático prestado aos particulares pelos órgãos municipais)

Taxas e comunicação prévia

- No caso da comunicação prévia o interessado apenas pode proceder imediatamente à realização da operação urbanística objeto de comunicação após o pagamento das taxas devidas.
- Comunicação prévia não é um procedimento de controlo prévio: que taxas a pagar?
 - **A TMU:** Em princípio paga, mas tratando-se de uma comunicação prévia de obra de edificação num lote resultante de uma operação de loteamento, tendo essa taxa sido cobrada aquando da licença deste, já não será novamente cobrada aquando da construção no lote

E a “taxa pela emissão da licença”?

- Não há a “remoção de um obstáculo legal à possibilidade de levar a cabo operações urbanística”.
- A comunicação prévia pressupõe o desencadeamento de alguns trâmites por parte da Administração:
 - apenas permite ao interessado iniciar a operação se tal comunicação estiver corretamente instruída (o que pressupõe verificação dessa correção em sede de saneamento);
 - faz impender sobre a Administração um especial dever de verificação e controlo dos termos da execução da operação urbanística (que não se confunde com uma mera fiscalização);
 - e imputa à Administração especiais encargos no que se refere à mobilização atempada e eficaz de medidas de tutela da legalidade.

E a “taxa pela emissão da licença”?

- Conjunto amplo de serviços prestados pela Administração municipal no âmbito das comunicações prévias: possibilidade de liquidação e cobrança de taxa “[p]ela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular” [cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea b), do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais].
- Não havendo concessão de licenças nem prática de atos administrativos, há inequivocamente a satisfação de pretensões urbanísticas de carácter particular (que, ademais, não se encontram totalmente descondicionadas, já que a Administração tem de verificar se o particular cumpre as regras que declarou respeitar aquando da sua comunicação; não as respeitando, a Administração tem o dever de as inviabilizar).

3.2.
***Taxa pela realização
(reforço e manutenção)
das infraestruturas
urbanísticas***



Taxa pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas urbanísticas

- contrapartida à atividade do ente público de *criação* de infraestruturas em falta ou do seu *reforço*, ou ainda da mera *manutenção* das mesmas, quando estas já existam, necessitando estas feitas sentir pela realização da operação urbanística que justifica o seu pagamento.

Exigências de fundamentação da TMU - n.º 5 do artigo 116.º do RJUE

- Com base no programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infraestruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas,
- Admissão de diferenciação das taxas em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respetiva localização e correspondentes infraestruturas locais (nesta última vertente, a taxa pode ter uma função perequativa dos benefícios criados pelos planos).

A taxa de urbanização só poder ser exigida pela criação, reforço e manutenção de infraestruturas

- Cujos custos são efetivamente assegurados pelo município ou
- Cujos custos estão já programados e assumidos a curto prazo.

Acréscimo dos encargos públicos na realização, reforço e manutenção de infraestruturas, que têm por base o investimento municipal na sua realização (proporcional a esse investimento)

TMU e RJIGT

- Artigo 146.º: dever de participação (comparticipação) dos particulares no financiamento da execução dos planos (designadamente, no financiamento da execução dos sistemas gerais das infraestruturas e equipamentos públicos municipais e intermunicipais)
- O artigo 183.º, n.º 2: os critérios para a comparticipação:
 - o tipo ou intensidade de aproveitamento urbanístico determinado pelas disposições do plano,
 - a capacidade edificatória atribuída;
 - A extensão excecional de infraestruturas para serviço de uma parcela.

O pagamento destes custos não tem necessariamente de ser feito em dinheiro, podendo, mediante acordo com os proprietários interessados, ser concretizado através da cedência ao município, livre de ónus ou encargos, dos lotes ou parcelas com capacidade *aedificandi* de valor equivalente.

TMU e RJIGT

- Artigo 176.º, n.º 2 e 3: um dos objetivos da perequação de benefícios e encargos é o da “disponibilização de terrenos e de edifícios ao município, para a construção ou ampliação de infraestruturas, de equipamentos coletivos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva”, disponibilização que obedece a critérios de eficiência e sustentabilidade financeira

TMU e Lei de Bases

- A Lei de Bases integra um regime económico-financeiro, prescrevendo o seu artigo 62.º um conjunto de princípios gerais relativos ao financiamento de infraestruturas urbanísticas.

4. Algumas questões



Algumas questões

- Taxas em área abrangida por operação de loteamento (necessidade de evitar a dupla tributação do mesmo facto e de imputar os encargos às operações que lhe dão causa);
- As taxas não podem ser utilizadas para sancionar situações de ilícito (em alguns regulamentos de taxas previa-se que a legalização de operações urbanísticas fosse objeto de taxas de valor superior ao licenciamento, por vezes, o quántuplo do valor normal) - Recomendação do Provedor de Justiça n.º 12/A/2003
- Não devolução das taxas em caso de caducidade ou desistência da operação urbanística - facto imputável ao interessado

Algumas questões

- Não devolução das taxas no caso de revogação da licença (fundada em motivos de interesse público) *“na medida em que o ato é praticado sem qualquer vício, resultando a revogação de uma circunstância posterior, embora tal não invalide a possibilidade de haver lugar à reparação de danos e de o valor do tributo ser contabilizado nessa sede”* (cfr. Suzana Tavares da SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, CEJUR, Braga, 2.^a ed., 2013, p. 71.).
- Devolução das taxas em caso de anulação ou declaração de nulidade da licença: o efeito reconstrutivo da sentença obrigará à devolução da quantia paga a título de tributo ou, pelo menos, à adaptação desse valor à situação de indeferimento do pedido, nas demais situações em que não haja qualquer vício do ato praticado

As cedências e compensações

- **Compensação é uma taxa?**

- Casalta Nabais: estas compensações configuram-se materialmente como taxas urbanísticas, vinculadas ao teste da proporcionalidade inerente a estas.
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de dezembro de 2015, proferido no processo 075/14: compensação “assume a natureza de taxa, na medida em que o pagamento dessa compensação tem como contrapartida a dispensa de cedência de parcelas de terreno para integração no domínio municipal, pressuposto do ato de licenciamento da operação urbanística e da emissão do respetivo alvará, motivo por que aquela compensação visa a remoção de um obstáculo jurídico à atividade do particular”.

As cedências e compensações

- Suzana Tavares da Silva: a compensação não corresponde à figura tributária da taxa, sendo antes a “prestação pecuniária reconduzível a uma medida de regulação económica”,
- FP Oliveira/MJC Neves/DLopes: não são compensações por não cedência, mas por não cumprimento dos parâmetros de dimensionamento aplicáveis: a compensação como um mecanismo de reposição da igualdade entre aqueles que são onerados com cedências *ou* com a previsão de áreas que se mantêm na sua titularidade privada, e, por outro lado, aqueles que não são onerados com qualquer uma destas imposições