



NOTA JURÍDICA

Fomos consultados, pela Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT), no sentido de proferir o nosso parecer relativamente às implicações do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, nos regulamentos municipais que contemplam das taxas urbanísticas.

A título introdutório urge destacar que o mencionado Diploma legal procedeu à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria.

O comumente designado “*Simplex Urbanístico*” procedeu, para o que ora releva, à eliminação do Alvará de licença de construção, o qual passou a ser substituído pelo recibo de pagamento das taxas. No mesmo sentido, a mera entrega de documentos relativos ao projeto ou a comunicação prévia com prazo substituíram, respetivamente, a autorização de utilização, consoante tenha sido precedida ou não de operação urbanística sujeita a controlo prévio.

Pois bem, se é certo que o “*Simplex Urbanístico*” não incidiu, pelo menos de forma direta, sobre as taxas urbanísticas cobradas pelos Municípios, não menos certo é que, em diversas ocasiões, poder-se-á verificar que já não existe o facto tributário que constituía o fundamento para a cobrança daquelas.

Cumprirá, deste modo, ter presente que as taxas das Autarquias Locais, nos termos do disposto no artigo 3.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, “*são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e*



privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei”.

A distinção entre o imposto e a taxa reside, deste modo, no facto de o segundo tributo assentar numa relação sinalagmática, isto é, a cobrança da taxa encontra a sua justificação numa contraprestação prestada ao contribuinte¹.

Neste desidrato, bem se compreende a alegação de José Manuel M. Cardoso da Costa² de que as taxas “são preços autoritariamente estabelecidos pagos pela utilização individual de bens semi-públicos” e “têm a sua contrapartida numa actividade do Estado especialmente dirigida ao respectivo interessado”.

Destaca-se, ainda, que, sob a epígrafe “Princípio da equivalência jurídica”, estabelece o n.º 1 do artigo 4.º do RGTAL que “O valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”. Associado ao presente princípio surge, também, a necessidade da existência de uma certa equivalência económica, em cumprimento do princípio da proporcionalidade, no sentido de que o valor da taxa deverá corresponder, por regra, ao valor da contraprestação que lhe está associada. Todavia, tal temática não é absoluta, podendo as taxas apresentar um valor superior ao da utilidade económica, estando, contudo, vedada a desproporção intolerável³.

Exige-se, deste modo, que exista uma contraprestação que sustente a liquidação da taxa, sendo certo que aquela não terá de ser “matematicamente” idêntica ao custo do serviço prestado⁴.

¹ Neste sentido, admite António Malheiro Magalhães que “Nesta perspectiva jurídico-financeira, conclui-se, pois, que a distinção entre as duas figuras jurídico-tributárias [imposto e taxa] reside, pois, no carácter bilateral das taxas e no carácter unilateral dos impostos. Em geral, as «taxas têm como correspondente uma actividade do Estado dirigida ao respectivo obrigado, uma qualquer vantagem ou utilidade” – in *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Almedina, 2012, págs. 18 e 19.

² In *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1972, pág. 11.

³ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1140/96, in *Diário da República*, II Série, de 10.02.1997

⁴ Importa, a este respeito, ter presente que, como bem afirma o TCAS, “Mas, ainda que dentro dos contornos que se acabam de referenciar, a verdade é que a taxa pressupõe inelutavelmente, a verificação da sua natureza sinalagmática (sendo que mesmo a criação de uma taxa, com um montante exigível desproporcionado das utilidades de uso e fruição ao seu abrigo permitidos, não passa disso mesmo: da exigência de uma prestação desproporcionada, desequilibrada entre o montante pago e a utilidade recebida,

Nesta senda, prevê o n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária (doravante, LGT) que *“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”*.

Do citado decorre que a contraprestação poderá ter como fundamento (i) a prestação de um serviço público, (ii) a utilização de um bem do domínio público ou (iii) a remoção de um obstáculo jurídico. Apenas com sustento em um dos mencionados fundamentos poderá ser peticionado o pagamento de uma taxa.

No que tange com a incidência objetiva das taxas, prevê o n.º 1 do artigo 6.º do RGTAI, que *“As 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) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal; d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento; e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva; f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil; g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental; h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional”*.

Realizado este breve enquadramento do regime jurídico das taxas e, em especial, das taxas urbanísticas, impõe-se verificar, em concreto, as implicações que o *“Simplex Urbanístico”* acarreta nos diversos regulamentos municipais que as contemplam.

Em matéria de regulamentos municipais e, em especial das taxas, podemos verificar que o *“Simplex Urbanístico”* procedeu à alteração do artigo 3.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aditando a alínea f) do n.º 3 que os regulamento, a qual prevê que os Regulamento não podem *“Estabelecer que o pagamento das taxas é efetuado*

não passando por tal efeito a qualificar-se de imposto) e só quando assim não suceda, isto é, quando estejamos perante receitas públicas coactivamente impostas que não assumam a dita característica de «contraprestação», elas têm que ser qualificadas como impostos ou, pelo menos, como contribuições especiais” (Cfr. Ac. do TCAS, proferido no âmbito do processo n.º 05312/01, de 01.07.2003, disponível em www.dgsi.pt). Neste sentido, exige-se a existência de uma relação sinalagmática, sendo que a desproporção do valor, não implica a perda da natureza de taxa.



de outra forma que não o documento único de cobrança, por meios eletrônicos, com recurso à Plataforma de Pagamentos da Administração Pública”.

Neste desiderato, assistimos à necessidade de os Municípios se vincularem à Plataforma de Pagamento da Administração Pública, sendo a taxa liquidada por documento único de cobrança.

Assim, cientes que o presente Diploma acarreta dificuldades de aplicação imediata, considerando o curto prazo que foi concedido aos Municípios para adaptação ao novo regime urbanístico, entendemos que, durante um período transitório, dever-se-á continuar a emitir as taxas nos termos até aqui realizados, não sendo de descuidar a necessidade, imperiosa, de dar cumprimento àquele normativo legal.

À margem desta consideração introdutória, urge referir que, com putativa influência nas taxas urbanísticas, verificamos que o regime do Pedido de Informação Prévia (PIP) mereceu especial alteração com este novo Diploma.

Isto porque estabeleceu o legislador que, na hipótese de o PIP contemplar as menções do n.º 2 do artigo 14.º do RJUE, a operação urbanística a ser desencadeada se encontra isenta de controlo prévio.

Deste modo, impõe-se que os regulamento municipais contemplem a distinção, em matéria de taxas, entre os PIPs “simples” e os PIPs “qualificados” do mencionado número, considerando que estes últimos envolvem uma maior análise técnica, o que, naturalmente, impõe o aumento dos custos administrativos e técnicos.

Ora, na sequência de um PIP “qualificado” favorável, verificamos que há isenção de controlo prévio da operação urbanística a desencadear, pelo que se impõe apurar se existe lugar ao pagamento das taxas pela realização, manutenção e reforço das infraestruturas (TRIU). Isto porque, comumente, a referida taxa é devida no momento do controlo prévio.



No presente caso, somos do entendimento que, não obstante a isenção de controle prévio, mantém-se a existência do sinalagma, ou seja, de uma contraprestação que sustenta a manutenção e liquidação daquela taxa, considerando que o fundamento da mesma corresponde ao impacto gerado pela operação. Neste sentido, por força do artigo 80.º-A do RJUE, aquando da comunicação do início da operação urbanística, surge o facto tributário e a necessidade de liquidação da correspondente taxa, a qual poderá ser autoliquidada – na hipótese de existir sistema apto para o efeito – ou peticionada pela entidade administrativa.

Por seu turno, no que tange com as licenças e as comunicações prévias, importa atender ao preceituado no atual (com as alterações do “*Simplex Urbanístico*”) artigo 74.º do RJUE, em especial aos n.ºs 1 e 2.

Nesta senda, prevê o n.º 1 do artigo 74.º do RJUE que “*As operações urbanísticas objeto de licenciamento são tituladas pelo recibo de pagamentos das taxas legalmente devidas, cuja emissão é condição de eficácia da licença*”.

Considerando a eliminação do Alvará, a licença passa, fruto da presente alteração, a ser titulada pelo recibo de pagamento das taxas devidas, o qual constitui a sua condição de eficácia, mas apenas quando a mesma é expressa. Isto porque, prevê o n.º 3 do artigo 74.º do RJUE que “*Nos casos em que ocorra deferimento tácito o pagamento de taxas não é condição de eficácia da licença*”.

Ciente da dispersão legislativa e regulamentar nesta matéria e da permanência das referências a figuras jurídicas agora eliminadas, foi intenção do legislador clarificar que, de ora em diante, todas as menções aos alvarás devem ser interpretadas no sentido de se reportarem ao ato integrativo de eficácia do ato administrativo habilitante de uma determinada operação urbanística.

No âmbito dos Regulamentos que contemplam as taxas urbanísticas, por uma questão de facilidade e clareza, somos do entendimento de que onde se lê “*alvará*”, dever-se-á ler “*licença*”.



[Handwritten signatures and initials in blue ink]

Já no que tange com a comunicação prévia, destaca o n.º 2 do artigo 74.º do RJUE que *“A comunicação prévia relativa a operações urbanísticas é titulada pelo comprovativo da sua apresentação e, no caso de operações de loteamento, é titulada, ainda, por documento comprovativo da prestação de caução do instrumento a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade”*.

Do citado trecho resulta que o título da comunicação prévia corresponde ao comprovativo da apresentação da mesma ou, no caso das operações de loteamento, pelo comprovativo da sua apresentação e pelo documento que ateste a prestação de caução.

Poder-se-á considerar, neste ponto, que não existe o sinalagma necessário à cobrança de uma taxa urbanística fundamentada na admissão da comunicação prévia – circunstância que já se verificava, não decorrendo do *“Simplex Urbanístico”*, mas antes do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro. Isto porque, em bom rigor, não existe qualquer contraprestação neste caso, dado que não se verifica a necessidade de ser admitida a comunicação prévia.

Coisa distinta será, naturalmente, a necessidade de saneamento e apreciação liminar na comunicação prévia e, conseqüentemente, a possibilidade de cobrança de taxa urbanística. É que, nessa circunstância, existe, de facto, uma contraprestação, no sentido em que se impõe que a Administração realize uma análise do processo e, eventualmente, profira uma decisão. Verificando-se a existência de um sinalagma poderá surgir uma taxa a este associada.

No mesmo sentido, em sede de comunicação prévia, somos do entendimento que não deverá ser taxada a *“admissão”* da mesma, mas eventualmente o saneamento e a apreciação liminar.

Ora, considerando a ampliação do âmbito da comunicação prévia, fruto do *“Simplex Urbanístico”*, exige-se que seja realizada, eventualmente, a alteração dos regulamentos municipais, no sentido de se taxar, somente, o saneamento e apreciação liminar.



Faça-se um parêntesis para referir ser duvidoso que exista propriamente um sinalagma no controlo sucessivo, considerando que aquele decorre de um dever legal e não existe uma contraprestação para o particular. Porém, tal não se confunde com a realização de vistorias, as quais, por regra, têm subjacente um interesse do particular e, como tal, existe uma contraprestação que sustenta a existência de uma taxa urbanística.

Já no domínio das utilizações, importa distinguir as utilizações dos edificados decorrentes de operação urbanística sujeitas a controlo prévio, daquelas que surgem na sequência de operação isenta de controlo prévio ou alteração de utilização.

Neste âmbito, conforme se afixou *supra*, foi eliminado o controlo prévio da autorização de utilização.

Sob a epígrafe “*Utilização após operação urbanística sujeita a controlo prévio*”, prevê o n.º 1 do artigo 62.º-A que “*A utilização de edifício ou fração após a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio depende da entrega à câmara municipal dos seguintes documentos: a) Termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra ou pelo diretor de fiscalização de obra, no qual aqueles devem declarar que a obra está concluída e que foi executada de acordo com o projeto; b) As telas finais, mas apenas quando tenham existido alterações do projeto, devendo as mesmas estar devidamente assinaladas*”, desenvolvendo, ainda, o n.º 2 que “*A entrega das telas finais destina-se a: a) Dar a conhecer a conclusão da operação urbanística, no todo ou em parte; b) Arquivo na câmara municipal*”. Frisa, ainda, o n.º 4 “*A entrega da documentação não pode ser recusada nem indeferida, exceto se os documentos previstos no n.º 1 não tiverem sido remetidos, devendo nesse caso, o remetente ser notificado para remeter os documentos em falta*”.

Quanto a esta matéria, não existe qualquer controlo prévio, embora se imponha uma eventual análise da documentação carreada, no sentido de verificar se a mesma foi ou não apresentada e, nessa medida, poderá existir um certo sinalagma e, como tal, a justificação da existência de uma taxa urbanística. Todavia, considerando a *simplicidade* de tal contraprestação, somos do entendimento que a taxa, a existir, deverá ser residual.



[Handwritten signatures]

Por seu turno, as utilizações nas situações de ausência de controlo prévio – quer por isenção do mesmo, quer por alteração da utilização –, estão, nos termos dos artigos 62.º-B e 62.º-C do RJUE, sujeitas a comunicação prévia com prazo.

No presente cenário, conforme prevê o n.º 2 do artigo 64.º do RJUE, haverá lugar à realização de vistoria, na hipótese de o termo de responsabilidade não se encontrar completo ou existirem indícios sérios de que o edifício não é idóneo para o fim pretendido. Ora, para que se verifique se existem ou não indícios, sempre será necessário realizar um *saneamento e apreciação liminar*. Nesta perspetiva, poder-se-á cogitar a existência de uma taxa neste âmbito, bem como para a realização da vistoria propriamente dita.

Por fim, importa, ainda, analisar a TRIU prevista no artigo 116.º do RJUE, o qual foi alterado pelo “*Simplex Urbanístico*”. Neste âmbito, de notar que foram revogados os n.ºs 1 e 2 do mencionado artigo, prevendo o n.º 3 que “*A emissão do alvará de licença e a comunicação prévia de obras de construção ou ampliação em área não abrangida por operação de loteamento estão igualmente sujeitas ao pagamento da taxa referida no número anterior*”.

A este respeito, importa ter novamente presente que o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 10/2024, estabeleceu que “*Todas as referências legais e regulamentares ao alvará da licença de construção e ao alvará da licença de utilização devem entender-se como efetuadas ao recibo de pagamentos das taxas legalmente devidas*”.

Assim, quando o n.º 3 do artigo 116.º do RJUE menciona o Alvará de licença, dever-se-á considerar que se refere ao recibo de pagamento das taxas – ou, na nossa interpretação, à licença. Desta feita, parece resultar do mencionado preceito que não poderá ser cobrada TRIU nas operações de loteamento, considerando que o preceito apenas abrange as operações em área não sujeita a loteamento e, bem assim, que foi revogado o n.º 2 do artigo que previa o pagamento de tal taxa para as operações de loteamento.



[Handwritten signatures in blue ink]

Em suma, e com as nuances *supra* referidas, forçosamente teremos de concluir que as taxas urbanísticas atualmente existentes relativas à autorização de utilização não poderão ser cobradas, considerando que este controlo prévio foi eliminado.

Sem prejuízo das interpretações vindas de veicular, a verdade é que urge desencadear o necessário processo de revisão dos Regulamentos municipais em vigor nesta matéria, procedendo à sua compatibilização com a legislação atualmente em vigor e, eventualmente, ponderando até o valor das taxas neles ínsitas.

Porém, tendo em conta que a urgência do tema não é compatível com a tramitação de um procedimento de revisão regulamentar e para acautelar o risco de nos depararmos com uma situação de vazio regulamentar no que refere à cobrança de taxas, somos do entendimento de que se deverá deliberar, de forma transitória, uma solução que vá ao encontro do espírito da Lei.

Assim, tendo presente as novas diretrizes introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, e a necessidade do seu cumprimento, considerando que, nos termos das alíneas b) e g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, “Aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor”, bem como “Aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município”, somos do entendimento que deverão as Assembleias Municipais respetivas deliberar no sentido de que, até que a revisão dos Regulamentos se mostre concluída, as referências regulamentares aos alvarás de construção se interpretem no sentido de se referirem ao ato administrativo que habilita à realização da operação urbanística, isto é, à licença.

De igual modo, e à luz do *supra* exposto, poder-se-á também deliberar no sentido de interpretar as disposições atinentes à autorização de utilização de acordo com a utilização na sequência de obras isentas de controlo prévio ou alteração de utilização à comunicação prévia com prazo.



Destaca-se, contudo, que esta deliberação deverá ser temporária, enquanto não estiverem finalizados os procedimentos de alteração dos Regulamentos das Taxas Municipais, os quais se mostram, pelas razões já expendidas, são imperiosos.

Este é, salvo melhor, o nosso entendimento.

Porto, 26 de março de 2024

A Advogada e Sócia,

Ana Filipa Urbano

A Advogada,

Liliana Correia

A Advogada,

Bárbara Damas

PA Advogados

www.pa-advogados.pt

