

Presidente da Câmara Municipal de Alenquer
Rec.n.º: 13/A/2003
Proc.: R-1542/01
Data: 29-09-2003
Área: A 1

Assunto: URBANISMO E HABITAÇÃO- AUTARQUIAS LOCAIS-
LICENCIAMENTO - TAXAS - IMPOSTOS.

Sequência: Sem resposta conclusiva

I- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

§1.º- Da queixa e da posição da Câmara Municipal de Alenquer

1. Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto dessa Câmara Municipal relativamente a diversos aspectos relacionados com o procedimento de licenciamento das obras particulares de construção de um parque de campismo público (alvará de licença de construção n.º.../2000, de 10 de Julho).
2. Apreciada a queixa, foi solicitado a V. Exa., em obediência ao preceituado no art.º 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça, que se pronunciasse sobre o seu teor (ofício de 15.05.2001).
3. Facultada resposta através do ofício de 06.06.2001, foi possível concluir pela improcedência da queixa apresentada relativamente às seguintes questões: pretendida isenção de licenciamento de determinadas obras de construção, pretensão reconhecimento de acto tácito de deferimento e invocado atraso na decisão final por motivo da dupla exigência de apresentação de um projecto complementar de saneamento dos bungalows.
4. Por seu turno, pese embora não se acompanhar a argumentação expendida por essa Câmara Municipal quanto à desnecessidade de audiência prévia da requerente em momento anterior ao acto de não aprovação do projecto de arquitectura, concluiu-se pela irrelevância actual deste aspecto, quer por já se encontrar deferida a pretensão urbanística da reclamante, quer por se entender que não se pode pretender que seja o início das obras após a alegada ocorrência do deferimento tácito do pedido de licenciamento, a constituir o motivo determinante da não aplicação das taxas devidas pela emissão da licença em montante diverso daquelas que são aplicadas no processo de licenciamento prévio.
5. Assim, prosseguiu a instrução para apreciação da questão dos montantes exigidos a título de taxa pela emissão de licença de construção no âmbito do procedimento de legalização das obras de construção do parque de campismo.
6. Quanto a este aspecto, transmitiu-nos V. Ex.^a que as taxas de licença exigidas à requerente haviam sido calculadas com fundamento em quanto se dispõe no Capítulo V, Secção II, 8.ª observação, da Tabela de Taxas e Licenças do Município de Alenquer, publicitada por meio do Edital n.º 74/99(1).
7. Aí se prevê que quando
«a obra tenha sido ou esteja sendo executada sem licença, as taxas da licença a conceder para a respectiva legalização serão do triplo do montante global das taxas normais, independentemente de coima. No que respeita à determinação do prazo correspondente aos trabalhos já executados, competirá ao Presidente da Câmara fixá-lo, mediante informação dos serviços competentes».

Por seu turno, tratando-se de obras cujo projecto de arquitectura já se encontre aprovado pela Câmara Municipal, o agravamento será apenas no dobro do valor das taxas normais.

8. Solicitada a indicação da norma legal que habilitava o agravamento da taxa devida pela emissão de licença de construção, foi retorquido não se tratar de agravamento de taxas para o triplo, mas antes, de taxas cujo montante corresponde ao triplo das taxas normais.
9. Por ter concluído que não merece acolhimento legal este procedimento, entendi dirigir-me a V. Exa., formulando a presente recomendação.

§2.º - Apreciação

A) Da competência dos órgãos municipais em matéria de fixação de taxas

10. Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara, estabelecer nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos [art.º 53.º, n.º 2, alínea e), da Lei das Autarquias Locais (2)]. Para além deste dispositivo legal, encontra-se regulamentação atinente à matéria na Lei das Finanças Locais (3), que fixa os domínios em que as taxas podem ser criadas e estabelece limites a essa criação e à fixação dos respectivos montantes.
11. Contam-se entre as receitas municipais o produto da cobrança de taxas por licenças concedidas e o produto da cobrança de taxas e tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município (art.º 16.º, alíneas c) e d), da Lei das Finanças Locais).
12. São estes os únicos domínios em que os municípios podem lançar taxas, distinguindo-se no âmbito dos serviços prestados pelo município, as tarifas e os preços, que podem ser fixados pela câmara municipal como contrapartida das actividades de abastecimento de água e drenagem de águas residuais, recolha de lixo e tratamento de esgotos, transportes urbanos colectivos e fornecimento de energia eléctrica (art.º 20.º, da Lei n.º 42/98).
13. No domínio genérico dos serviços municipais que podem ocasionar o lançamento de taxas, o art.º 19.º da Lei das Finanças Locais procede a uma enumeração das actividades que, proporcionando benefícios ou utilidades aos particulares, podem justificar o lançamento de uma taxa, por força de um serviço prestado.
14. Entre aquelas actividades conta-se «a concessão de licenças de loteamento, de licenças de obras de urbanização, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios, bem como de obras para ocupação ou utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do domínio público municipal» (art.º 19.º, alínea b), do mencionado diploma).
15. À semelhança do actual regime das finanças locais, a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (4), dispunha que os municípios podiam cobrar taxas pela concessão de licenças de loteamento, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios [art.º 11.º, alínea d)].
16. Em matéria urbanística, estabelece-se no novo regime do licenciamento das operações de loteamento, de obras de urbanização, e de obras particulares (RJUE) (5) que a emissão dos alvarás de licença ou de autorização previstos naquele diploma (6) se encontra sujeita ao pagamento das taxas a que se refere a o art.º 19.º, alínea b), da Lei das Finanças Locais(7).
17. Com efeito, o licenciamento ou a autorização para a realização de operações urbanísticas é titulado por alvará, constituindo esta condição da eficácia daqueles actos e dependendo a sua emissão do pagamento das taxas devidas pelo requerente (art.º 94.º, da Lei n.º 169/99, e art.º 74.º, n.ºs 1 e 2, do RJUE).
18. Mesmo nos casos de deferimento tácito dos pedidos de licenciamento ou de autorização para realização de operações urbanísticas, o início dos trabalhos ou da utilização dos edifícios depende do prévio pagamento das taxas que se mostrem devidas (art.º 113.º, n.º 2, do RJUE).
19. O presidente da câmara municipal, órgão do município com competência para emitir os alvarás (art.º 75.º do RJUE), procede à liquidação das taxas no momento do deferimento

do pedido de licenciamento ou de autorização, em conformidade com o regulamento aprovado pela assembleia municipal (art.º 117.º, n.º 1, do mesmo diploma).

20. Em matéria de regulamentação do regime das taxas por parte dos órgãos municipais, apenas se prevê no RJUE que os municípios, dispondo de poder normativo próprio, aprovem regulamentos relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos legais, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas (art.º 3.º, n.º 1).

21. A única restrição quanto ao conteúdo de tais normas regulamentares consiste na necessidade de especificação dos montantes das taxas a cobrar no caso de deferimento tácito, não podendo estes valores exceder os previstos para o acto expresso (art. 3.º, n.º 2, do RJUE).

22. Nada se dispõe, como não se dispunha no precedente regime de licenciamento municipal de obras particulares (8), quanto aos montantes das taxas a cobrar no âmbito dos procedimentos de legalização.

23. Dispunha-se no RJLMOP que a emissão dos alvarás de licença de construção e de utilização se encontrava sujeita ao pagamento das taxas previstas na Lei das Finanças Locais, não havendo lugar ao pagamento de quaisquer mais-valias ou compensações (art.º 68.º, n.º 1), e devendo a câmara municipal, com o deferimento do pedido de licenciamento, proceder à liquidação das taxas em conformidade com regulamento aprovado pela assembleia municipal (n.º 2 da disposição mencionada).

24. Caso fossem exigidas mais-valias não previstas na lei ou quaisquer outras contrapartidas, compensações ou donativos e tais exigências fossem cumpridas pelo particular, assistir-lhe-ia o direito a ser reembolsado pelas quantias indevidamente pagas ou, nos casos, em que as compensações fossem realizadas em espécie, o direito à repetição do indevido e à indemnização a que houvesse lugar (art.º 68.º, n.º 4, do RJLMOP). Norma de idêntico teor contém-se actualmente no art.º 117.º, n.º 4, do RJUE.

B) Do conceito de taxa

25. Fixadas as disposições legais que permitem a cobrança de taxas pela emissão de alvarás de licença ou autorização de construção e de licença ou autorização de utilização, importa reconduzir tais receitas ao conceito jurídico de taxa e enquadrá-las nas situações, que de acordo com a teoria jurídica das taxas se distinguem pela diferente natureza da contrapartida oferecida pelos entes públicos (9). Isto, para efeito do seu lançamento.

26. Tem-se presente que o acto reclamado foi praticado ao abrigo do precedente regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares de 1991. Por isso, se fará referência na presente análise, quer ao RJLMOP, quer ao regime actualmente em vigor.

27. A taxa pretende, pela sua incidência, ser uma contrapartida de uma utilidade concreta extraída pelo munícipe de uma actividade levada a cabo por um ente público.

28. É, por isso, uma prestação pressuposta por uma contraprestação pública específica, resultante de uma relação concreta, que pode, ou não, resultar em benefício para o particular, entre este e um serviço público (10). A taxa define-se, assim, pelo seu carácter bilateral - à exigência pecuniária corresponde uma contraprestação específica por parte do Estado ou de outra pessoa colectiva pública.

29. Tendo em conta tal contraprestação pública, distinguem-se as taxas devidas pela utilização de serviços públicos individualizados, por um lado, as taxas devidas pela utilização de bens do domínio público, por outro lado, e por fim, as taxas devidas pela remoção de obstáculos jurídicos ao exercício de certas actividades pelos particulares (11).

30. Apenas cuidaremos na presente análise da última categoria: das taxas cuja contrapartida é a actividade administrativa desenvolvida com vista à remoção de limites jurídicos à actividade dos particulares, titulada, regra geral, por uma licença ou por uma autorização administrativa.

C) Das taxas devidas pela emissão de alvará de licença ou autorização de construção e de licença ou autorização de utilização

31. Nestes casos, considera a doutrina que apenas estaremos perante taxas, quando a licença que faculte a remoção de um limite jurídico à utilização de um bem semipúblico leve à prestação ou utilização de um serviço público. Se, ao invés, embora removendo o limite jurídico, não proporcionar a utilização de um bem semipúblico estaremos perante um imposto (12).

32. Por outras palavras, a sinalagmaticidade que caracteriza a natureza das taxas não se alcança com qualquer contraprestação por parte dos entes públicos. Esta terá, ao menos, de apresentar uma natureza material, devendo ser possível identificar na esfera do particular a possibilidade ou a efectiva utilização de um bem semipúblico (13), de um serviço ou de uma tarefa pública.

33. Bem se compreende, no caso das licenças e autorizações de construção e das licenças e autorizações de utilização, que a Administração Pública desenvolve uma actividade específica em favor do particular, mas de relevante interesse público, ao apreciar as pretensões de aproveitamento urbanístico do solos e de utilização dos edifícios para determinados fins.

34. As câmaras municipais procedem a uma averiguação e ao controlo dos projectos submetidos a apreciação camarária com vista a aferir da conformidade com as normas de planeamento urbanístico e com certas normas técnicas da construção, aproveitando o particular as utilidades de um bem semipúblico, «um bem prestado pelo Estado, em sentido amplo, que consiste na prestação de um serviço público de licenciamento de obras, destinado à fiscalização, com intuito de preservação urbanística, de todas as obras» (14).

35. As licenças e as autorizações são actos administrativos permissivos, de controlo do exercício de um direito predeterminado quanto ao seu conteúdo nos instrumentos de planeamento territorial e nas normas legais e regulamentares atinentes aos aspectos técnicos das construções, destinadas a assegurar interesses públicos em matéria de ordenamento do território e de condições de segurança, estética e salubridade das edificações.

36. Assume-se este controlo como verdadeira tarefa pública, de adequação da actividade edificatória e de transformação das condições naturais dos solos ao modelo de ocupação, uso e transformação dos solos contido nos instrumentos de planeamento territorial e da garantia dos aspectos técnicos e construtivos, susceptíveis de obstar à produção de danos sociais em razão dos aspectos de segurança pública que terão de ser assegurados na actividade construtiva.

37. Por seu turno, também a emissão de licença ou autorização de alteração de utilização que não seja precedida da realização de obras pressupõe a prestação de um serviço público de controlo e fiscalização.

38. A emissão da licença ou autorização de utilização certifica, neste caso, que o uso pretendido para o local observa as normas legais e regulamentares aplicáveis e o edifício ou sua fracção autónoma se mostram idóneos para aquela utilização (art.º 62.º, n.ºs 1 e 3, do RJUE).

39. O que então está em causa é assegurar que o edifício ou a fracção consentem, em razão das suas características construtivas, a utilização pretendida, e que a mesma se mostra compatível com o uso dominante, definido pelos instrumentos de planeamento territorial para aquela zona.

40. Divisando-se uma actividade pública específica que fundamenta a cobrança de taxas no domínio dos procedimentos de licenciamento ou autorização municipal de obras particulares e de utilização dos edifícios e suas fracções, cumprirá aludir à questão da necessidade de adequada proporção entre o custo e o benefício, isto é, à questão da relação entre o montante da taxa e a contraprestação pública.

D) Das regras de fixação do quantitativo das taxas

41. Se as taxas têm como pressuposto necessário a existência de uma utilidade concreta proporcionada ao particular por um ente público ou extraído pelo administrado da utilização de um bem público, também as regras de fixação do quantitativo da taxa devem respeitar esse princípio (15).

42. O princípio do benefício ou da equivalência económica é o princípio nuclear no que concerne à fixação do montante das taxas, porque, justamente, estas são pagas em face de uma contrapartida prestada pela Administração Pública.

43. A taxa refere-se, pois, necessariamente, à actividade ou ao bem público que o particular recebe ou utiliza, no seu interesse ou por sua causa.

44. Esta ideia de compensação é, aliás, mais facilmente compreensível no caso em que a Administração presta um serviço, mas não deixa de se impor nos casos em que ocorre a utilização de um bem do domínio público: «aqui encontra-se em causa o custo da protecção, da vigilância ou da exclusão de outros beneficiários» (16).

45. Como reconhece a doutrina, pode até explicar-se a não inclusão das taxas na reserva parlamentar obrigatória com fundamento no princípio do benefício (17).

46. Apresentando-se como base geral da tributação o princípio da capacidade contributiva, o qual torna a determinação do montante do imposto independente de qualquer avaliação das vantagens auferidas com a actividade do Estado, compreende-se que se seja mais exigente com o modo da sua criação.

47. Por isso, a falta de uma reserva de lei para a criação das taxas é, de algum modo, compensada por uma exigência de ordem material: a proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido estrito (art.º 266.º, n.º 2, da Constituição).

48. É certo que a proporção não significa equivalência económica precisa(18), mas tão-só um mínimo de ligação aos custos da actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular.

49. Por conseguinte, o montante da taxa há-de referenciar-se, por força do princípio da proporcionalidade, aos custos globais da prestação pública, ainda que, repita-se, não se exija uma equivalência económica precisa. O princípio da cobertura dos custos funciona, assim, como critério prático para determinar se certa prestação é, na verdade, uma taxa ou um imposto (19).

50. Sendo difícil estabelecer a medida da equivalência económica que deve conter cada taxa, note-se, porém, que a receita deve ser cobrada por um montante determinado por reporte a factos ou a valores que apresentem uma relação objectiva com o uso dos serviços (20).

51. Sempre que tais montantes se prenderem com finalidades de natureza contributiva, como sejam objectivos de financiamento e fins de política geral do ente público, tais receitas devem ser consideradas impostos e abrangidas pelo princípio da legalidade tributária (21).

52. Só o sistema fiscal pode ter como objectivos, para além da satisfação das necessidades financeiras dos entes públicos, finalidades de ordem política ou relacionadas com fins gerais do Estado, encontrando-se, por isso, sujeito, no essencial, à intervenção parlamentar.

53. Em matéria de taxas, como se viu, vigora a proibição do excesso, que impõe uma relação proporcionada entre o montante da taxa, a utilidade extraída pelo particular da contraprestação pública, e os meios utilizados na realização dessa contraprestação (22).

54. Os montantes das taxas devem ser aferidos por referência a factos ou valores que tenham relação com a natureza do serviço, ou, no caso da utilização de um bem público, com as condições e amplitude da utilização permitida.

55. Ora, por força deste princípio, poder-se-á concluir que prestações públicas da mesma natureza não consentirão taxas diversas.

E) Das taxas devidas pela legalização de obras de construção

56. Não passará a presente análise pela determinação em concreto do valor a exigir por motivo da emissão de alvarás de licença ou autorização de construção, justificado pelo princípio da proporcionalidade.

57. Importará, antes, caracterizar materialmente a actividade desenvolvida pelas câmaras municipais na legalização de obras particulares ou da utilização dos edifícios e das suas fracções, em contraste com a actividade que desenvolvem a montante do licenciamento construções e da sua utilização.

58. A ordem jurídica admite a subsistência de construções ilegais em duas situações.

59. Sempre que destituídas de licenciamento ou autorização prévia ou executadas em desconformidade com tais actos, as edificações, no entanto, se mostrem conformes com os requisitos urbanísticos aplicáveis (ilegalidade formal).

60. Bem assim no caso das obras de construção que, embora licenciadas, não observem as normas dos instrumentos de planeamento territorial e as demais normas legais e regulamentares aplicáveis à construção - ilegalidade material, mas que sejam susceptíveis de o vir a fazer por meio da execução de trabalhos de correcção ou alteração (23).

61. Assim sucede, por não haver qualquer interesse público em demolir edificações que, embora ilegalmente construídas, satisfazem ou podem vir a satisfazer aos requisitos urbanísticos de carácter material aplicáveis.

62. A demolição é a medida de tutela da legalidade urbanística de carácter mais gravoso, e, como tal, apenas deve ser adoptada quando não seja possível restabelecer a legalidade por outros meios menos onerosos.

63. Assim o impõe o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, concretizado na vertente da necessidade da medida de demolição, a qual se revela pela ausência de medidas alternativas susceptíveis de assegurar uma efectiva tutela da legalidade urbanística.

64. Daí dispor-se (24) quanto aos pressupostos do exercício do poder de demolição por parte do presidente da câmara municipal, que esta medida só poderá ser adoptada «quando for caso disso», ou seja, quando após um juízo de ponderação em face dos condicionalismos urbanísticos aplicáveis se conclua pela inviabilidade da sua legalização, em termos absolutos, seja por impedimento atinente à localização, seja por motivos técnicos ou de outra índole que obstem à realização de alterações ou à demolição apenas parcial do conjunto edificado.

65. Por isso, já se estabelecia no art.º 167.º do RGEU que a demolição das obras de construção executadas sem licença, em desconformidade com as condições do acto de licenciamento, ou realizadas em inobservância das prescrições regulamentares aplicáveis, poderia ser evitada caso se viesse a reconhecer poderem vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética e de segurança aplicáveis, ainda que por meio da realização de trabalhos de correcção ou de alteração (art.º 167.º, §1.º, do RGEU).

66. Com o mesmo alcance, dispõe-se actualmente no art.º 106.º, n.º 2, do RJUE, que a demolição pode ser evitada se a obra for susceptível de ser licenciada ou autorizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração (25).

67. Para se concluir quanto à viabilidade de legalização de uma operação urbanística, a câmara municipal vai apreciá-la por referência aos mesmos condicionalismos urbanísticos que constituiriam os critérios objectivos de valoração no âmbito de um procedimento prévio de licenciamento ou de autorização.

68. O que está em causa é uma tarefa de apreciação das obras de edificação ou de urbanização, já iniciadas ou concluídas, de forma a concluir-se acerca da sua conformidade com o plano municipal de ordenamento do território, os planos especiais de ordenamento

do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, com as servidões administrativas, restrições de utilidade pública e com outras quaisquer normas legais e regulamentares concernentes ao aspecto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações, bem como no que toca ao uso proposto, no caso de operações urbanísticas sujeitas a procedimento de licenciamento (artigos 20.º, n.º 1, 21.º, e 24.º, n.º 1, do RJUE, e artigos 17.º, n.º 1, e 63.º, n.º 1, do RJLMOP).

69. Tratando-se de obras de edificação e de urbanização sujeitas a procedimento de autorização, trata-se de avaliar a sua conformidade com o disposto em plano de pormenor ou alvará de loteamento (art.º 29.º, n.º 2, do RJUE).

70. Por seu turno, e em ambos os casos, a câmara municipal ponderará, ainda, quanto às obras de urbanização, se estas afectam negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado, e quanto a estas e também quanto às obras de edificação, se a operação urbanística constitui uma sobrecarga incomportável para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes (artigos 24.º, n.ºs 2, e 3, e 31.º, n.ºs 1, 2, e 3, do RJUE, e art.º 63.º, n.º 2, do RJLMOP).

71. Identificados os parâmetros de valoração a que o órgão decisor se deve cingir, ao formular um prognóstico sobre a legalização, cumprirá determinar qual o procedimento que terá lugar de forma a titular a subsistência das construções.

72. Isto, uma vez que o juízo de legalização a que se aludia no art.º 167.º do RGEU, e o que se encontra previsto no art.º 106.º, n.º 2, do RJUE, não se configura como um acto constitutivo de direitos, apenas se admitindo a manutenção temporária das obras ilegais, até que, em procedimento próprio, venha a decidir-se licenciá-las, ainda que *a posteriori*.

73. Por isso, defende-se que a legalização de obras é materialmente um acto de licenciamento, porquanto as câmaras municipais apenas podem permitir a subsistência na ordem jurídica das construções se estas se conformarem com os condicionamentos jurídico-urbanísticos que condicionariam o seu licenciamento prévio.

74. Como tal, o legislador estabelecia no art.º 167.º do RGEU que a demolição só poderia ser evitada se as obras se mostrassem aptas a satisfazer, ou vir a satisfazer, aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade.

75. Como já se viu, uma obra formalmente ilegal, por ausência de título de licenciamento, apenas poderá ser legalizada se for susceptível de se conformar com as normas técnicas e urbanísticas que constituem o parâmetro aferidor da validade do acto de licenciamento. Nem outra solução consentiria a necessidade de idêntico tratamento daquele que, em obediência à lei, não constrói sem prévio licenciamento.

76. Ora esta apreciação apenas poderá ser feita no âmbito de um procedimento de licenciamento ou de autorização.

77. Não é possível às câmaras municipais formular um juízo sobre a conformidade legal das obras com desconhecimento do projecto de arquitectura e dos demais elementos que devem acompanhar o pedido de licenciamento, porquanto, substancialmente, a única diferença entre licenciar e legalizar passa pela existência material da obra.

78. E esta circunstância, dir-se-á, chega mesmo a aliviar as operações preparatórias da decisão ou deliberação final, já que o órgão não terá de estabelecer «uma prognose sobre o desenvolvimento futuro da situação. O facto de a obra estar concluída permite, por exemplo, fazer um juízo bastante mais objectivo sobre os aspectos relativos à estética urbana, nomeadamente no que se refere à inserção da construção na sua envolvente» (26).

79. Não parece justificado, pois, pretender estabelecer diferenças substanciais entre o regime do licenciamento prévio e o regime do licenciamento ou de autorização *ex post* (legalização).

80. Outra solução não consente a necessária coerência do ordenamento jurídico e, em especial, o princípio da igualdade, entendido numa perspectiva intra-sistemática - ou seja, não tanto na equivalência das prestações, mas na similitude entre a prestação administrativa

que justifica a taxa devida pelas operações de licenciamento e a prestação desenvolvida no procedimento de legalização.

81. Com efeito, não se afiguraria possível que o requerente de um licenciamento de obras particulares se encontrasse subordinado a uma disciplina jurídica mais rigorosa e visse condicionado em maior grau o seu jus *aedificandi*, do que aquele que, infringindo a lei, opera sem licença, crendo na sua legalização benevolente e sem dependência de procedimento.

82. A tal resultado obstaria, desde logo, o princípio da legalidade procedimental ou da exigência de procedimento (27). A vontade da Administração Pública não se forma nem se manifesta livremente, mas de acordo com procedimentos e regras vinculadamente definidos (28).

83. O conteúdo do jus *aedificandi*, em qualquer dos casos, seja no âmbito de procedimento prévio de licenciamento ou autorização, ou no âmbito de legalização, é conformado pelas normas legais e regulamentares relativas ao ordenamento do território e aos aspectos técnicos em matéria de construção, pelo que o regime a aplicar será o mesmo.

84. De outra forma estar-se-ia a premiar o proprietário infractor que em ofensa ao interesse público que dita a existência de uma disciplina jurídica respeitante às formas possíveis de intervenção e utilização dos solos para fins de urbanização e de construção, viola o princípio do prévio licenciamento ou autorização.

85. Ora, encontrando-se legalmente estabelecido um regime procedimental especial relativo ao exercício das competências municipais em matéria urbanística (29), aplicar-se-á este regime, não só aos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, como também aos procedimentos de legalização.

86. A aplicação deste regime procedimental especial a toda a actividade administrativa dos municípios, em matéria de operações urbanísticas, é a conclusão a extrair da conjugação entre o princípio da legalidade procedimental e a regra da prevalência das normas especiais (30).

87. Concluindo-se pela aplicabilidade do regime jurídico da urbanização e da edificação aos procedimentos de licenciamento ou de autorização *ex post* de operações urbanísticas, e não se distinguindo a actividade administrativa de carácter material desenvolvida pela câmara municipal em ambos os casos, as taxas a cobrar serão necessariamente as mesmas.

88. O já citado art.º 116.º, n.º 1, do RJUE, como, da mesma forma, o art.º 68.º, n.º 1, do RJLMOP (31), não estabelecem qualquer distinção. Limitam-se a prescrever que a emissão dos alvarás de licença e autorização está sujeita ao pagamento da taxa prevista no art.º 19.º, alínea b), da Lei as Finanças Locais, a saber, a taxa devida pela concessão de licenças de loteamento, de licenças de obras de urbanização, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios.

89. Por isso, não se encontra fundamento legal que habilite, em sede de regulamentação municipal atinente ao lançamento e liquidação das taxas, a discriminação entre os montantes a cobrar a título de taxa pela emissão prévia ou *a posteriori* de licença ou de autorização.

90. Importará, ainda, abordar a questão de outra perspectiva, qual seja a do sacrifício pecuniário imposto ao requerente do pedido de legalização.

91. Assim, inversamente, também se dirá que o sacrifício pecuniário que pode ser imposto ao particular que constrói e utiliza edificações sem licença é única e exclusivamente aquele que deriva das normas sancionatórias aplicáveis à sua conduta (32).

92. E estas encontram-se expressamente fixadas na lei, reconduzindo-se aos preceitos legais que definem os tipos contra-ordenacionais e prevêm as coimas e as sanções acessórias aplicáveis (33).

93. E não se pretenda que o agravamento ao dobro ou ao triplo das taxas no âmbito dos procedimentos de legalização, por referência aos procedimentos prévios, apenas tem uma finalidade desincentivadora da actividade ilegal de construção.

94. Mesmo admitindo que o conceito de taxa prescinde da exacta equivalência económica entre o valor da prestação pública e a imposição pecuniária, a finalidade orientadora que ainda se pode cometer às taxas no âmbito do princípio da proporcionalidade, não consentirá uma desproporção tal que os montantes a exigir aos particulares em nada já se relacione com a natureza da prestação pública e com os benefícios prestados.

95. Tal desproporção só poderá ter por escopo uma finalidade punitiva e de arrecadação de receitas, o que não serve de critério legítimo para fixar a taxa. A *ratio* que preside à criação das taxas não é nem pode ser a mesma em que se fundam as medidas sancionatórias. Estas visam desincentivar, ou mesmo erradicar, comportamentos ilícitos e absorver os benefícios económicos que provêm da prática de actos ilícitos, finalidades essas não consentidas às taxas.

96.E, configurando a distinção entre as taxas cobradas pela emissão prévia ou *a posteriori* de licença ou de autorização a prossecução de um fim sancionatório, estranho, por natureza, à habilitação legal para o lançamento e liquidação das taxas municipais, apresenta-se o questionado agravamento das taxas ferido de desvio de poder regulamentar.

97. Assim, em face da discrepância da *ratio*, ou, utilizando a terminologia tradicional, do motivo principalmente determinante do lançamento e liquidação das referidas taxas municipais, outra conclusão não se pode retirar que não a de os regulamentos se encontrarem atingidos por desvio de poder.

98. E não se objecte que, no presente caso, à requerente não foi aplicada qualquer coima. Verificada a execução de obras sem prévio licenciamento deveria a Câmara Municipal de Alenquer ter promovido a instauração de processo de contra-ordenação, com fundamento em quanto se dispunha no art.º 54.º, n.º 1, alínea a), do RJLMOP.

99. Por isso, a ilegal omissão de exercício de uma competência legal não pode constituir motivo justificativo do ilegal exercício das competências municipais em matéria de lançamento e cobrança de taxas.

100. Não se divisam, pois, no procedimento de legalização encargos acrescidos susceptíveis de fundamentar o aumento do valor das taxas cobradas pela emissão das licenças ou autorizações de construção e de utilização (34) e não pode ao particular ser aplicada outra sanção que não derive do preenchimento do tipo contra-ordenacional, já que o ordenamento jurídico não reconhece outro direito sancionador que não seja nos domínios penal, contra-ordenacional e disciplinar.

101. Por último, cumprirá observar que também o princípio da igualdade, enquanto proibição da discriminação e do arbítrio, se impõe no domínio da quantificação dos montantes a liquidar como taxa pela prestação de um mesmo serviço público: a apreciação das pretensões de aproveitamento urbanístico dos solos e de utilização dos edifícios para determinados fins, e sua fiscalização.

102. Não pode uma câmara municipal tratar desigualmente dois administrados que recebam o mesmo serviço, sob pena de ilegalidade da deliberação que assim violar o princípio da igualdade.

103. Tratando-se de legalizar obras por aplicação do mesmo procedimento, os critérios de fixação das taxas terão de basear-se nos mesmos dados e circunstâncias de facto, aplicados por igual a todos os utilizadores do serviço público em que se traduz o controlo e a fiscalização da actividade edificatória dos particulares.

F) Da ilegalidade dos preceitos regulamentares que prevêm o agravamento das taxas

104. Pressupondo a taxa a atribuição aos administrados de um benefício concreto de que esta é a contrapartida, sempre que esse benefício ou utilidade não existirem ou se encontrarem manifestamente aquém do montante exigido, a liquidação não é de uma verdadeira taxa, mas um imposto que apenas por lei poderia ter sido criado.

105. Por outro lado, a simples denominação de taxa não é impeditiva de outra qualificação material, sendo por demais conhecidos os casos em que diversas taxas vieram a ser qualificadas pelos tribunais como verdadeiros impostos, tendo sido declaradas ilegais por não haverem sido criadas por lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo, precedido de autorização legislativa (artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).

106. Ora, no caso em análise, importa ter presente que as normas regulamentares que prevêem taxas diferentes e mais onerosas no âmbito da legalização de operações urbanísticas, quer seja utilizada a técnica do agravamento por referência ao montante a cobrar pela emissão prévia de licença ou de autorização, quer seja pela previsão de um quantitativo superior a aplicar na primeira situação, fazem-no com base num único critério: a existência material da operação urbanística, da obra de edificação ou da obra de urbanização, ainda que em estado semiacabado.

107. Ora, tal critério nada tem que ver com a actividade material de licenciamento desempenhada pela câmara municipal, pelo que não pode servir de fundamento para a determinação do montante da taxa exigida como contrapartida daquele serviço.

108. Para efeitos de controlo da proporcionalidade entre a actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular e a taxa a cobrar, devem ser tidos em conta critérios objectivos que distingam as diversas operações urbanísticas.

109. Não será, por certo, a mesma a actividade a desempenhar caso se trate de licenciar ou legalizar um simples muro ou uma edificação multifamiliar, caso a operação urbanística se situe em área abrangida por alvará de loteamento ou plano de pormenor ou em área sujeita simplesmente à aplicação de um plano director municipal.

110. A este propósito bastará atentar nas distinções contidas na TABELA DE TAXAS E LICENÇAS DO MUNICÍPIO DE ALENQUER, no que se refere, entre outras características, às dimensões e características das edificações, confrontações, existência ou não de corpos balanceados.

111. Admite-se, de resto, que o montante da taxa seja diverso consoante haja lugar, ou não, à consulta de entidades exteriores ao município, consoante seja, ou não, adoptado o procedimento aligeirado de simples autorização.

112. Estes, sim, revelam-se critérios materiais objectivos relacionados com a actividade de apreciação de projectos em matéria urbanística e de fiscalização da actividade edificatória dos particulares que poderão contribuir para a fixação do valor da taxa por emissão de licenças ou de autorizações de obras de urbanização, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios.

113. Sempre que a taxa deva ser calculada em valor apurado sobre factos sem directa relação com a utilização do bem ou serviço municipal, com a amplitude e as condições de ocupação da via pública (no caso da licença de ocupação) mas, pelo contrário, sejam introduzidas finalidades de natureza sancionatória ou de financiamento do município, a receita deve ser considerada como um imposto em sentido próprio, e logo, subordinada princípio da legalidade tributária (35).

114. Ora, neste sentido, não se divisando encargos acrescidos que justifiquem o agravamento das taxas devidas pela emissão de licenças ou autorizações de construção e de utilização no âmbito de procedimentos de legalização, o tratamento diferenciado dos particulares na sua actividade edificatória, só pode radicar na natureza e finalidade sancionatória da taxa.

115. Estaremos perante uma das situações nas quais o Tribunal Constitucional considera que a taxa deve ser considerada como um verdadeiro imposto por ser «completamente alheia ao custo do serviço prestado», afectando, por isso, a correspectividade que a fundamenta. Com efeito, pode ler-se no Acórdão n.º410/00: «Assim, a

desproporcionalidade, desvirtuante da corresponsividade, lesaria o critério legitimante da taxa, enquanto a adequação à capacidade contributiva é característica do imposto».

116. Estamos, por conseguinte, em face de verdadeiros impostos, com finalidades extrafiscais, destinados a sancionar o comportamento dos particulares e que representam para as câmaras municipais uma fonte significativa de receitas, razão tanto mais de recluir quanto poderá estimular alguma indulgência na fiscalização da actividade edificatória ilegal.

117. De resto, ao prosseguirem-se fins que não os relativos a uma proporcional compensação pela contraprestação pública, designadamente através da previsão dos montantes das taxas elevados em função de uma finalidade sancionatória, encontram-se as respectivas normas viciadas por desvio de poder regulamentar, vista a discrepância entre o motivo principalmente determinante legalmente admissível e aquele que é constitutivo das questionadas normas impositivas de agravamento do valor das taxas.

G) Conclusões

118. Conclui-se, assim, pela ilegalidade das normas regulamentares em que se funda a exigência, a título de taxa, pela emissão de licença ou de autorização para a realização de obras de edificação e de licença ou autorização de utilização, de quantias agravadas relativamente aos valores cobrados no âmbito de procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, sempre que se trata de proceder à legalização de obras e à legalização da utilização de edifícios e suas fracções, independentemente da coima a aplicar em sede de processo de contra-ordenação.

119. Em primeiro lugar, aqueles preceitos regulamentares não encontram fundamento em qualquer norma legal que os habilite. Como acima se referiu, no exercício do seu poder regulamentar próprio os municípios aprovam regulamentos relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos da lei, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas (art.º 21.º, n.º 2, e 68.º-A, do RJLMOP, e art.º 3.º, n.º 1, do RJUE).

120. Ora, como também já se expôs, a lei não prevê a possibilidade de serem cobradas taxas especiais no âmbito dos procedimentos de legalização. As taxas previstas, quer no regime de licenciamento aprovado pelo Decreto-Lei nº445/91, de 20 de Novembro, quer pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, são as taxas por emissão de licença ou autorização de construção, e de licença ou autorização de utilização, as únicas que, por seu turno, se encontram previstas na Lei das Finanças Locais.

121. Por esta razão, as normas regulamentares que fixam tais taxas são ilegais por desrespeito ao princípio da hierarquia normativa (art.º 19.º, alínea b), da Lei das Finanças Locais, art.º 3.º, n.º 1, do CPA, e art.º 242.º da CRP).

122. Por outro lado, tais preceitos regulamentares violam a proibição do excesso ou princípio da proporcionalidade em sentido estrito, consagrado no art.º 5.º, n.º 2, do CPA, e no art.º 266.º, n.º 2, da Constituição, por prescindirem na fixação dos valores de qualquer base de equivalência. Ou a taxa devida no licenciamento é manifestamente desajustada por defeito ou a taxa agravada, devida pela legalização, é manifestamente desajustada por excesso.

123. E, ainda de uma outra perspectiva, encontram-se feridos por desvio do poder regulamentar, ao ser este desencaminhado para fins sancionatórios, incompatíveis com o único escopo admitido legal e constitucionalmente à taxa municipal - uma proporcional compensação pela contraprestação pública desenvolvida.

124. Mais. Não se descortinando na legalização quaisquer encargos acrescidos que o particular deva suportar, não pode deixar de reconhecer-se que taxas de montante radicalmente diverso pela prestação de serviços materialmente idênticos, atentam contra o princípio da igualdade (art.º 5.º, n.º 1, do CPA, e art. 13.º da Constituição), entendido numa perspectiva intra-sistemática, isto é, na perspectiva da similitude entre a prestação

administrativa que justifica a taxa devida e a prestação desenvolvida no procedimento de legalização.

125. Assim sendo, tais receitas são verdadeiros impostos locais, ilegais por não haverem sido criados por lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo, precedido de autorização legislativa (artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).

II-RECOMENDAÇÃO

De acordo com o exposto, entendo, no uso dos poderes que me são conferidos pelo art.º 20.º, n.º 1, al. a), do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDAR:

Que seja proposta à Assembleia Municipal de Alenquer a alteração do regulamento municipal atinente ao lançamento e liquidação de taxas pela realização de operações urbanísticas, no qual se funda a Tabela de Taxas e Licenças, por força a eliminar-se a previsão de agravamento para o dobro e para o triplo da taxa devida pela emissão de licença de construção, no âmbito de procedimentos de legalização (observação 8.º, Secção II, Capítulo V).

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

NASCIMENTO RODRIGUES

(1) Tal Tabela, segundo se pôde apurar, terá sido actualizada para os anos de 2001, 2002 e 2003, por alterações publicitadas através dos editais n.ºs 158/2000, 79/2001 e 183/2002, respectivamente.

(2) Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

(3) Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, e pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

(4) Alterada pelo Decreto-Lei 470-B/88, de 19 de Dezembro, pela Lei n.º 101/89, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 65/90, de 28 de Dezembro, pela Lei n.º 2/92, de 9 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de Fevereiro.

(5) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho.

(6) Trata-se dos alvarás de licença ou autorização de obras de construção, ampliação, alteração, reconstrução ou demolição de edifícios (artigos 4.º, n.º 2, alíneas c) e d), n.º 3, alíneas c), d), e e), 26.º, e 32.º, do RJUE), dos alvarás de licença ou autorização para a realização de operações de loteamento, obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos (artigos 4.º, n.º 2, alíneas a), e b) e n.º 3, alíneas a) e b), 26.º, e 32.º, do RJUE), dos alvarás de licença ou autorização de utilização ou de alteração à utilização (artigos 4.º, n.º 2, alínea e), e n.º 3, alínea f), e 62.º, do RJUE), e dos alvarás de autorização para a realização das demais operações urbanísticas que não se encontrem isentas ou dispensadas de licença ou de autorização (art.º 4.º, n.º 3, alínea g), do RJUE).

(7) A emissão dos alvarás de licença ou autorização para a realização de operações de loteamento e de obras de urbanização, e dos alvarás de licença ou autorização de obras de construção ou de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento ou alvará

de obras de urbanização, encontra-se, ainda, sujeita ao pagamento da taxa devida pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas (art.º 19.º, alínea a), da Lei n.º 42/98, e art.º 116.º, n.ºs 2 e 3, do RJUE).

(8) Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares (RJLMOP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

(9) Cfr., por todos, J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, «Noção jurídica de Taxa»; *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117.º, n.º 3727, pp. 291 e ss., PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO LOBO XAVIER, «Os conceitos de taxa e imposto a propósito das licenças municipais», *Fisco*, n.º 51/52, pp. 3 e ss., EDUARDO PAZ FERREIRA, «Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas o caso da taxa municipal devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas», *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 380, pp. 60 e ss.

(10) V., por todos, quanto ao conceito de taxa, J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, art. cit., e o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10/2/1983, *Acórdãos Doutrinários*, n.º 257.

(11) Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 1140/96, 379194, e 382/94, o primeiro publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10.02.1997, e os dois últimos nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 28.º vol., p. 233, e p. 241, respectivamente.

(12) J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, art. cit., p.292.

(13) PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO LOBO XAVIER, art. cit., p. 6, e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 313/92, de 6110/1992, P.435/92, *BMJ*, 420, p.66.

(14) PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO LOBO XAVIER, art. cit., p. 7.

(15) Cfr., por todos, JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, «Taxas municipais - Limites à sua fixação», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 8, 1997, pp. 59 e ss.

(16) J.G. XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO DA GAMA LOBO XAVIER, «Ainda a distinção entre taxa e imposto a inconstitucionalidade dos emolumentos notariais e registrais devidos pela constituição de sociedades e pelas modificações dos respectivos contratos», *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XXXVI, 1994, p. 14.

(17) Neste sentido se pronuncia, entre outros, o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 711994, e JOSÉ CASALTA NABAIS, «Contratos Fiscais (Reflexões acerca da sua admissibilidade)», in *Studia Iuridica*, 5, Coimbra, 1994, p. 238.

(18) No sentido de que a taxa não tem de ser necessariamente justificada pelo exacto custo da prestação ou do benefício, cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1108/96, de 30 de Outubro, in *BMJ*, 460 (1996), pp. 301 e ss.

(19) J.G. XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO DA GAMA LOBO XAVIER, art. cit., p. 13, e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17. 01. 1958, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3211, 94, p. 342.

(20) MARCELLO CAETANO, ob. cit., pp. 1083 e 1084.

(21) O que não significa negar-se que às taxas possa ser atribuída uma finalidade orientadora, ainda em observância do princípio da proporcionalidade, de forma a justificar que os respectivos valores se situem acima dos custos envolvidos com o serviço público prestado ou com o bem público utilizado. Neste sentido, cfr. J.J. Teixeira Ribeiro, art. cit., pp. 345 e ss.

(22) Em Acórdão de 15.01.1997 e 2.07.1997, este último publicado nos *Acórdãos Doutrinários do STA*, 437, pp. 621 e ss., o Supremo Tribunal Administrativo considerou que os critérios objectivos de fixação do valor da taxa devem apontar para uma desproporção intolerável, excessiva, gritante, sem o que não se poderá falar de violação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da proibição do excesso. Noutra formulação, o Tribunal

Constitucional tem entendido que não se integra no conceito de taxa a exacta correspondência entre o montante da prestação imposta e o custo do bem ou serviço que constitui a contraprestação do ente público, salvo nos casos em que se possa falar de uma desproporção intolerável (Acórdão n.º 1140/96, e Acórdão n.º 357/99) ou se a taxa for de montante manifestamente excessivo Acórdão n.º 22/00). Não se vê razão para não admitir que um desvio à exigência de proporcionalidade que já não apresente relação objectiva entre o serviço público prestado ou o bem público cuja utilização é facultada, não deva considerar-se violador do princípio da proporcionalidade, atendendo a que prescindem os mencionados qualificativos de qualquer critério interpretativo de carácter objectivo relacionado com o valor ou utilidade da prestação pública, e sem que se faça depender tal relação de uma exacta equivalência económica. Com este alcance, admite, porém, o Tribunal Constitucional a utilização de presunções baseadas em índices objectivos que sirvam de base à determinação do montante da taxa (Acórdão n.º 224/00).

(23) Cláudio Monteiro, *O embargo e a demolição de obras no direito do urbanismo*; ed. policopiada, Lisboa, 1995, pp. 102 e 144 e ss.

(24) Art.º 58.º, n.º 1, do RJLMOP, e art.º 106.º, n.º 1, do RJUE.

(25) Deve entender-se que as situações nas quais o presidente da câmara municipal pode ordenar a demolição de obras e a reposição dos terrenos, contempladas no art.º 106.º do RJUE, são as mesmas a que se fazia referência, ainda que por remissão, no art.º 167.º do RGEU. Assim, no art.º 106.º, n.º 1, ao dispor-se que o presidente da câmara municipal pode igualmente determinar a demolição das obras, quer-se fazer referência às situações contempladas no art. 102.º, n.º 1, justificativas da medida de embargo administrativo e de eventual ordem para realização de trabalhos de correcção ou de alteração, previstos no art.º 103.º. Trata-se da realização de obras de urbanização, de edificação ou de demolição, e de quaisquer trabalhos de remodelação de terrenos executados sem a necessária licença ou autorização, em desconformidade com o respectivo projecto ou com as condições do licenciamento ou autorização, e em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis.

(26) CLÁUDIO MONTEIRO, ob. cit, p. 152.

(27) Artigos 1.º, 2.º, n.º 1, 9.º, e 151.º do Código do Procedimento Administrativo.

(28) MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, et al., *Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, 1997, p. 49.

(29) V., a este propósito, os seguintes artigos da Lei n.º 169/99: art.º 53.º, d, alínea b), quanto à assembleia municipal, art.º 64.º, n.º 51, alíneas a), b), e c), quanto à câmara municipal, e art. 68.º, n.º 2, alíneas 1), m), e n), quanto ao presidente da câmara municipal.

(30) Subsidiariamente aplicar-se-ão as regras do Código do Procedimento Administrativo (art.º 7.º, n.º 2, do CPA, e art.º 122.º do RJUE).

(31) Cfr., supra, pontos 19 e ss.

(32) Art.º 54.º, n.º 1, alíneas a) e c), n.ºs 2 e 4, e art.º 55.º, do RJLMOP.

(33) Art.º 54.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), e n.ºs 2, 3 e 4, e art.º 55.º, do RJLMOP, art.º 98.º, n.º 1, alíneas a), b) e d), e n.ºs 2, 3 e 4, e art.º 99.º do RJUE.

(34) A *contrario*, o agravamento das taxas apenas se justificaria como contrapartida de um benefício específico atribuído ao requerente do pedido de legalização. Cfr., neste sentido o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1108/96, cit, pp. 309 e 310.

(35) Neste sentido pronunciou-se o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 76/88, de 7 de Abril (in *BMJ* (1988), pp. 179 e ss.), ao considerar que a tarifa de saneamento criada pela Câmara Municipal de Lisboa constituiria um verdadeiro imposto, na parte em que destinada a custear o serviço de drenagem de águas residuais, era exigida aos consumidores de água que não gozassem nos seus domicílios ou estabelecimentos de ligação ao sistema de esgotos.