

Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira

Rec. n.º 14/A/2003

Proc.: R-2928/97

Data: 30.09.2003

Área: A1

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

Sequência: Acatada

I - DOS FACTOS

1. Verificou-se, no decurso da instrução do processo com a referência assinalada ao alto, que a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira agrava ao quántuplo os montantes das taxas a liquidar por emissão de alvarás de licença de construção, quando se trate da legalização de obras particulares admitida no art.º 106.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação - RJUE(1), e já anteriormente previsto no art.º 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas - RGEU(2).

2. Convidado o antecessor de V. Ex.^a a expor as razões que determinavam tal prática, veio, em 31.07.1998, através do Vereador..., opor que a habilitação para o efeito provinha da norma ínsita no art.º 54.º, n.º 4, do Regulamento de Taxas, Tarifas e Licenças ao tempo aplicável (Regulamento n.º 8/95(3)).

3. Constatado, no entanto, que o Regulamento e tabela de taxas, tarifas e licenças, presentemente em vigor, contém norma com o mesmo alcance. (4)

4. Esta medida não é exclusiva do município de Vila Franca de Xira, contando-se a sua aplicação por outras câmaras municipais, o que tem motivado frequentes pedidos de intervenção ao Provedor de Justiça. Nem por isso se deve entender que o agravamento das taxas se conforme com o princípio da legalidade administrativa e financeira.

II - DOS FUNDAMENTOS

5. Compete às assembleias municipais, sob proposta das câmaras municipais, estabelecer taxas municipais, nos termos da lei, e fixar os seus quantitativos [art.º 53.º, n.º 2, alínea e), da Lei das Autarquias Locais (5)]. Para além deste dispositivo, encontra-se regulamentação atinente à matéria na Lei das Finanças Locais (6), que fixa os domínios em que as taxas podem ser criadas e prevê limites a essa criação e à fixação dos montantes.

6. Conta-se, pois, entre as receitas municipais, o produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelos órgãos do município à execução de obras por particulares (art.º 16.º, alínea c), e art.º 19.º, alínea b), da Lei das Finanças Locais).
7. Em matéria urbanística, e à semelhança do que já se estabelecia no art.º 68.º do anterior regime do licenciamento municipal de obras particulares (7), prevê-se no RJUE que a emissão dos alvarás de licença ou de autorização se encontra sujeita ao pagamento das taxas a que se refere o art.º 19.º, alínea b), da Lei das Finanças Locais (8).
8. Com efeito, o licenciamento e a autorização para operações urbanísticas são titulados por alvará, sendo esta condição da eficácia daqueles actos e dependendo a sua emissão do pagamento das taxas devidas pelo requerente (art.º 94.º, da LAL, e art.º 74.º, n.º 1 e n.º 2, do RJUE).
9. Até mesmo nos casos de deferimento tácito dos pedidos de licenciamento ou de autorização de 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).
10. 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 RJUE).
11. Em matéria de regulamentação do regime das taxas por parte dos órgãos municipais, apenas se prevê no RJUE que, no exercício do seu poder regulamentar próprio, os municípios aprovem regulamentos sobre o lançamento e a liquidação das taxas que, nos termos legais, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas (art.º 3.º, n.º 1), limitando o valor cobrado, no caso de deferimento tácito, ao previsto para o acto expresso (art.º 3.º, n.º 2).
12. Nada porém se dispõe quanto aos montantes das taxas a liquidar por legalização, seja nos casos em que o dono da obra se furtara ao licenciamento, seja em caso de simples autorização.
13. Recenseadas as disposições legais que permitem a cobrança de taxas pela emissão dos alvarás de licença ou de autorização de construção e de licença ou autorização de utilização, importa compaginar tais receitas com o conceito jurídico de taxa (9).
14. A taxa pretende, pela sua incidência, constituir contrapartida de uma utilidade concreta extraída pelo sujeito passivo de uma actividade levada a cabo por um ente público.

15. É, por isso, uma prestação que tem como pressuposto necessário certa contraprestação pública específica, resultante de uma relação jurídica entre o particular e um serviço público, que pode ou não resultar em benefício para o particular (10). A taxa define-se, à partida, pelo seu carácter bilateral - à exigência pecuniária corresponde uma contraprestação específica por parte do Estado ou de outra pessoa colectiva pública.

16. Tendo em conta tal contraprestação pública, distinguem-se no âmbito da teoria das taxas (a) as taxas devidas pela utilização de serviços públicos individualizados, por um lado, (b) as taxas devidas pela utilização de bens do domínio público, por outro lado, e por fim, (c) as taxas devidas pela remoção de obstáculos jurídicos ao exercício de certas actividades pelos particulares (11).

17. O caso em análise reporta-se à última categoria, ou seja, às taxas cuja contrapartida é a remoção de limites jurídicos à actividade dos particulares, titulada, regra geral, por uma licença ou por uma autorização administrativa.

18. Bem se compreende, no caso das licenças e autorizações de construção, já 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.

19. No âmbito daqueles procedimentos, as câmaras municipais averiguam e controlam os projectos com vista a aferirem da conformidade com as normas de planeamento urbanístico e com as normas técnicas de boa construção aplicáveis - «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» (12).

20. 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 proporção entre o custo e o benefício, ou seja, à questão da relação entre o montante da taxa e a contraprestação pública (13).

21. É certo que a proporção não significa equivalência económica precisa (14), mas apenas um mínimo de adequação aos custos da actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular.

22. De onde, o montante da taxa dever referenciar-se aos custos da prestação pública. O princípio da cobertura dos custos funciona, assim, como primeiro critério para determinar se certa prestação é, na verdade, uma taxa ou se é antes, um imposto (15).

23. Sendo difícil estabelecer a medida da equivalência económica que deve constituir a natureza de cada taxa, observa-se, porém, que a receita deve ser cobrada por um montante determinado com referência a factos ou a valores que estimem uma relação objectiva com o uso dos serviços (16).

24. Se a estipulação das quantias se desviar para finalidades de natureza tributária, como sejam objectivos de financiamento e fins de política geral do ente público, então devem ser consideradas impostos e subordinadas ao princípio da legalidade tributária (17).

25. Só o sistema fiscal pode ter por objectivos, para além da satisfação das necessidades financeiras do sector público, finalidades políticas de ordem geral, encontrando-se a sua criação, incidência e a taxa do imposto sob reserva da lei parlamentar (artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).

26. Como admite a doutrina, pode então explicar-se por que motivo as taxas (que não o seu regime geral) se encontram fora da alçada parlamentar: o princípio do benefício (18)(19).

27. 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 uma maior exigência na sua criação (*quod omnes tanget...*).

28. Por isso, o princípio da legalidade fiscal é aliviado da exigência de ordem material que vale para as taxas, o da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido estrito (art.º 266.º, n.º 2, da Constituição).

29. Bem se antevêem quais sejam os riscos do puro nominalismo. Por isso, a qualificação formal como taxa não impede outra qualificação material, sendo por demais conhecidos os casos em que diversas taxas vieram a ser qualificadas pelos tribunais como impostos, declaradas ilegais as normas que as lançaram por terem escapado à reserva de lei da Assembleia da República.

30. Sempre que a taxa seja cobrada em montante calculado sobre objectivos sem relação com a utilização do serviço municipal a que respeita, então deve ser considerada como imposto e abrangida pelo princípio da legalidade fiscal.

31. Não se revelando justificado o agravamento da taxa, como adiante se verá, pelo acréscimo de custos que o procedimento de legalização acarreta para os serviços municipais, a previsão regulamentar reclamada configura uma das situações que o Tribunal Constitucional considera reconduzidas à categoria de imposto, isto por ser «completamente alheia ao custo do serviço prestado», afectando a correspectividade que a fundamenta. Com efeito, pode ler-se no Acórdão n.º 410/00, de 3 de Outubro (20): «Assim, a

desproporcionalidade, desvirtuante da corresponsividade, lesaria o critério legitimante da taxa».

32. Por outro lado, tais preceitos regulamentares violam o princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido estrito consagrado no art.º 5.º, n.º 2, do CPA, e 266.º, n.º 2, da Constituição, ao prescindirem de qualquer equivalência relativamente aos custos da prestação pública facultada ao particular, traduzidos nos montantes cobrados a título de taxas no âmbito dos procedimentos de licenciamento prévio.

33. Assim, os montantes das taxas, nos casos que agora nos ocupam, deveriam ser aferidos por referência a factos ou valores que tenham relação com a natureza do serviço prestado e o custo dos meios utilizados na sua realização. Ora, é isso precisamente que parece não suceder.

34. Vejamos, pois, se a actividade desenvolvida pelas câmaras municipais ao apreciar pedidos de legalização de obras particulares, por contraponto com a actividade que desempenham quando procedem ao licenciamento prévio das construções e da sua utilização, justifica o agravamento verificado.

35. Como se sabe, a ordem jurídica admite a subsistência de construções ilegais em duas situações:

a) quando embora executadas sem licença ou autorização ou apesar de executadas em desconformidade com tais actos, as obras se mostrem conformes com os requisitos urbanísticos aplicáveis (ilegalidade puramente formal);

b) quando se conclua que, embora não observando as prescrições dos instrumentos de planeamento territorial e as demais normas legais e regulamentares, são susceptíveis de o vir a fazer por meio da realização de simples trabalhos de correcção ou alteração (ilegalidade relativa) (21).

36. Isto, porque uma vez verificado não haver qualquer interesse público na demolição da obra, que, sendo ilegal, é susceptível porém de vir a satisfazer aos requisitos urbanísticos aplicáveis, vem a admitir-se a legalização.

37. Na verdade, mostrando-se a demolição como a medida de protecção da legalidade urbanística de carácter mais gravoso, apenas deve ser adoptada quando não seja, de todo, possível reintegrar a legalidade através de meios menos onerosos.

38. Assim o impõe o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, aqui concretizado na necessidade da medida de demolição, quando se conclua pela impraticabilidade de medidas alternativas.

39. Daí dispor-se (22) quanto aos pressupostos do exercício do poder de demolição por parte do presidente da câmara municipal, que esta medida só será adoptada «quando for caso disso», ou seja, quando depois de formulado um juízo de ponderação em face dos condicionalismos urbanísticos aplicáveis se concluir pela inviabilidade da legalização e pela inevitabilidade da demolição: ora por impedimentos absolutamente dirimentes (v.g. localização), ora por motivos técnicos ou de outra índole que obstem à introdução de alterações ou à demolição parcial do conjunto edificado (v.g. cérceas, afastamentos entre edificações).

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

41. Com o mesmo sentido e alcance, dispõe-se no art.º 106.º, n.º 2, do RJUE, que a demolição pode ser evitada se a obra puder vir a ser licenciada ou autorizada ou se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares pertinentes mediante a realização de trabalhos de correcção ou de alteração (23).

42. Para se concluir quanto à viabilidade de legalização das obras, as câmaras municipais vão apreciá-las exactamente por referência aos mesmos condicionalismos urbanísticos que serviriam de padrão ao licenciamento ou à autorização.

43. Note-se que na legalização o que está em causa é uma tarefa de apreciação das obras de edificação ou de urbanização, já iniciadas ou concluídas, de forma a verificar a sua conformidade com o plano municipal de ordenamento do território, com os planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, áreas de desenvolvimento urbano prioritário, áreas de construção prioritária, com servidões administrativas, restrições de utilidade pública e com quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspecto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações. Outro tanto sucede em relação 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).

44. Tratando-se de obras de edificação e de urbanização sujeitas a simples 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).

45. 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.º 2, e n.º 3, e 31.º, n.º 1, n.º 2, e n.º 3, do RJUE).

46. Concluiu-se, pois, que, materialmente, a única diferença entre autorizar, licenciar e, por outro lado, legalizar passa pela existência real da obra. Ao passo que o licenciamento inculca um estudo e análise do projecto de arquitectura e da memória descritiva, entre outras peças escritas ou desenhadas, a decisão sobre pedido de legalização conta com os trabalhos já executados, no todo ou em parte.

47. E esta circunstância, dir-se-á, facilita mesmo as operações dos serviços e do órgão competente, já que não terão de realizar «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» (24).

48. Nem se afigura possível que o requerente do pedido de licenciamento de obras particulares se encontre sujeito a uma disciplina jurídica mais rigorosa e veja condicionado em maior grau o aproveitamento urbanístico, do que aquele que infringindo a lei constrói sem licença, crendo na sua legalização benevolente e sem dependência de procedimento.

49. A entender-se de outro modo, estar-se-ia a premiar o infractor que, em oposição ao interesse público que justifica uma actividade de polícia administrativa sobre a utilização dos solos para fins de urbanização e de construção, viola o princípio do prévio licenciamento ou autorização.

50. Conclui-se que o conteúdo do jus *aedificandi*, em qualquer dos casos, seja no licenciamento ou autorização, seja no âmbito de legalização, é conformado pelas mesmas normas legais e regulamentares relativas ao ordenamento do território e aos aspectos técnicos em matéria de construção.

51. Ora, encontrando-se legalmente estabelecido um regime procedimental especial relativo ao exercício das competências municipais em matéria urbanística (25), aplicar-se-á este regime, não só aos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, como também aos procedimentos de legalização, nestes últimos, com as adaptações que se mostrem necessárias em face à existência material da obra.

52. Tendo-se reconhecido a tendencial aplicabilidade do regime jurídico da urbanização e da edificação aos procedimentos de licenciamento ou de autorização *ex post* de operações urbanísticas, não se compreende de que modo a existência material da obra acarreta na apreciação destes processos custos tão mais agravados que justifiquem a imposição do pagamento de uma quantia cinco vezes superior à da taxa por licenciamento ou autorização de obra nova.

53. No caso em análise importa, pois, ter presente que as normas regulamentares que prevêem taxas diferentes e mais onerosas no âmbito de procedimentos de legalização de operações urbanísticas, utilizando a técnica do agravamento, fazem-no com base num único critério (a existência material da operação urbanística, da obra de edificação ou da obra de urbanização) que nada tem a ver com os custos que a actividade de apreciação desempenhada pela câmara municipal acarreta.

54. Para efeitos de controlo da proporcionalidade entre a actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular e a taxa a liquidar, devem ter-se em conta critérios objectivos que distingam as diversas operações urbanísticas, e não mais.

55. Não é, por certo, a mesma a actividade 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 em área sujeita simplesmente à aplicação de um plano director municipal.

56. Admite-se, mesmo, que o cálculo da taxa seja diverso consoante haja lugar, ou não, à consulta de entidades exteriores ao município, à aplicação de procedimento de licenciamento ou de mero procedimento de autorização.

57. Estes são critérios 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.

58. Mais. Não se discernindo por que razão os procedimentos de legalização acarretam para os serviços municipais encargos acrescidos, não poderá deixar de se entender que a aplicação de taxas de montante radicalmente diverso, quando se trata da prestação de serviços substancialmente análogos, atentam contra o princípio da proibição do arbítrio (art.º 5.º, n.º 1, do CPA, e art.º 13.º, n.º 1 e n.º 2, da Constituição).

59. Com efeito, não pode uma câmara municipal tratar desigualmente dois administrados que beneficiem de uma mesma prestação, sob pena de ilegalidade da deliberação que assim viola o princípio citado.

60. Conclui-se, assim, pela ilegalidade dos preceitos regulamentares em que se fundamenta a exigência - a título de aparente taxa - de quantias agravadas relativamente aos valores previstos para o licenciamento e para autorização *tout court*, sempre que se trate de proceder à legalização de obras ou à legalização da utilização de edifícios e suas fracções.

61. Posto isto, importará cuidar da validade dos actos administrativos que, estribados em tais preceitos regulamentares procedem ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas em questão.

62. Tratando-se, como se concluiu, de taxas não previstas na lei, é nula a deliberação que determina o lançamento (por força do que quanto à matéria se dispõe no art.º 2.º, n.º 4, da LFL, e no art.º 95.º, n.º 2, alínea a), da LAL), mas apenas anuláveis - seguindo de perto a jurisprudência administrativa - os actos administrativos que, nela se fundando, liquidaram e cobraram o pagamento dos montantes respectivos.

«É anulável, e não nulo, o despacho do Presidente da Câmara Municipal (...) que, baseando-se em anterior despacho nulo que procedeu ao lançamento de um imposto ou taxa que a lei não autorizava, determina a sua liquidação (...). Os actos administrativos de liquidação e cobrança de imposto ou taxa com fundamento em deliberação nula, só são nulos se ofenderam o conteúdo essencial de um direito fundamental - al. d) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA - o que não é o caso, em que apenas se viola o princípio da legalidade tributária.» - Acórdão de 30 de Maio de 2001, do Plenário do Supremo Tribunal Administrativo (P.º 22251).

63. Não se julgue, contudo, ficar o infractor à margem de qualquer sanção, depois de ilicitamente ter executado trabalhos com relevância urbanística furtando-se ao licenciamento ou à autorização municipais.

64. Efectivamente, através da instauração de procedimento contra-ordenacional a câmara municipal irá formular um juízo sobre prática de facto ilícito previsto e punido na lei contra-ordenacional, e se for caso disso aplicará a coima concretamente determinada.

65. Esta é a forma adequada de sancionar o infractor, de prevenir contra a reiteração (prevenção geral e especial), e de obter retribuição pelos indevidos benefícios que o agente retirou ao ter-se furtado aos encargos que o licenciamento ou a autorização importariam.

66. E nem se julgue que o tipo contra-ordenacional deixa escapar a apreciação concreta do impacto urbanístico da obra executada clandestinamente, dado que a coima é graduada entre € 498,00 e € 199 519,15 - para pessoas singulares - e até € 448 918,11 - para pessoas

colectivas (art.º 98.º, n.º 2, do RJUE) a arrecadar como receita municipal, mesmo quando o seu produto seja cobrado judicialmente (art.º 98.º, n.º 11).

67. Isto, sem prejuízo da aplicação cumulativa das sanções acessórias enunciadas no art.º 99.º, n.º 2, do RJUE, e da participação, para efeitos disciplinares, ao Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (n.º 3) e às ordens profissionais (n.º 4).

III - CONCLUSÃO

São estas motivações, Senhora Presidente, que me motivam a RECOMENDAR a V. Ex.ª, ao abrigo do disposto no art.º 20.º, n.º 1 al. a) da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, o seguinte:

I - Que seja promovida junto da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira a revisão do Regulamento e tabela de taxas, tarifas e licenças, aprovado na 2.ª reunião da sessão extraordinária de 23.12.2002, realizada a 30.12.2002, de modo a suprimir a previsão contida no art.º 15.º, n.º 6.

II - Que sejam devolvidas aos particulares as quantias cobradas com base no normativo regulamentar em apreço, em consequência da invalidade do acto de liquidação e cobrança (anulabilidade), no caso em que tais situações ainda não se encontrem consolidadas na ordem jurídica.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

H. NASCIMENTO RODRIGUES

(1) 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.

(2) Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951. Este preceito encontra-se revogado pelo art.º 129.º, alínea e), do RJUE.

(3) Aprovado pela Assembleia Municipal em 15.12.1995, mediante proposta da Câmara Municipal aprovada em 22.11.1995, para entrar em vigor a partir de 02.01.1996, conforme constava do Edital n.º 175/95, afixado 21.12.1995.

(4) Cfr. art.º 15.º n.º 6, do Regulamento e tabela de taxas, tarifas e licenças, publicado através do edital n.º 401/2002, afixado nos Paços do Município em 31.12.2002, em vigor

desde 2 de Janeiro de 2003 (*Diário da República*, 2.^a série, n.º 302, apêndice n.º 168, de 31 de Dezembro de 2002).

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

(6) Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, alterada pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

(7) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Lei n.º 29/92, de 5 de Setembro, Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro e Lei n.º 22/96, de 26 de Julho.

(8) Trata-se dos alvarás de licença ou de 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 411, 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). Note-se que 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).

(9) Cfr., por todos, J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, «Noção jurídica de Taxa», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117, n.º 3727, pp. 291 e ss., PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSE 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 Doutriniais, n.º 257.
- (11) Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 1140/96, 379/94 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) PAULO DE PÍTTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTONIO LOBO XAVIER, art. cit., p. 7.
- (13) 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.
- (14) 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.
- (15) J. G. XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO DA GANIA 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.
- (16) MARCELLO CAETANO, ob. cit., pp. 1083 e 1084.
- (17) O que não significa negar-se que às taxas possa ser atribuída uma finalidade orientadora, ainda em observância do princípio da proporcionalidade, por 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.
- (18) J.G. XAVIER DE BASTO E ANTONIO DA GANIA 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.
- (19) 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.
- (20) Proc.º 364/99.
- (21) CLÁUDIO MONTEIRO, *O embargo e a demolição de obras no direito do urbanismo, ed. policopiada*, Lisboa, 1995, pp. 102 e 144 e ss.
- (22) Art.º 58.º, n.º 1, do RJLMOP, e art.º 106.º, n.º 1, do RJUE.

(23) A este propósito, recorda-se que no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo, em 19 de Maio de 1998 (Proc.º 43433, 2.ª Subsecção do CA), se entendeu que o poder de escolha, por parte da câmara municipal ou do seu presidente, entre a demolição e a legalização de obras levadas a cabo sem o necessário licenciamento prévio, seria um poder discricionário quanto ao tempo da decisão, mas tomado sobre um pressuposto vinculado, qual seja, o de se ter concluído pela inviabilidade da legalização das obras, por estas não poderem satisfazer os requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade.

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.º 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.

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

(25) Cfr., a este propósito, os seguintes artigos da Lei n.º 169/99: art.º 53.º, n.º 3, alínea b), quanto à assembleia municipal, art.º 69.º, n.º 5, alíneas a), b) e c), quanto à câmara municipal e art.º 68.º, n.º 2, alíneas i), m) e n), quanto ao presidente da câmara municipal, cit., p. 152.