

Presidente da Câmara Municipal de Gondomar

Rec.n.º 16/A/2003

Proc.: R-1391/84

Data: 10-10-2003

Área: A 1

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

Sequência: Acatada

I-EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

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

1. Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal presidida por V. Ex.ª relativamente ao agravamento de taxa ao quádruplo do comum, devida pelo deferimento de licença de construção no âmbito do procedimento de legalização da utilização e das obras de construção que a precederam.
2. Apreciada a queixa, foi solicitado a V. Ex.ª, em obediência ao preceituado no art.º 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça, que se pronunciasse sobre o seu teor (ofício de 23.09.2002).
3. Facultada resposta através do ofício de 14.10.2002, foi possível conhecer especificadamente a razão de ser dos montantes exigidos a título de sobretaxa pela emissão de licença de construção e de utilização no âmbito do procedimento de legalização das obras de construção.
4. Quanto a este aspecto, começou por nos informar V. Ex.ª que, desde as alterações regulamentares de 1997, o agravamento ao décuplo foi reduzido para metade, representando desde então um agravamento ao quádruplo.
5. Por discordar do entendimento perfilhado por V. Ex.ª quanto ao conjunto de questões suscitadas, entendi formular a presente recomendação, não muito diferente, no seu teor, de anteriores recomendações que pude já formular a outros executivos municipais.

§2.º-Apreciação

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

6. Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara, 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(1)]. Para além deste dispositivo legal, encontra-se regulamentação atinente à matéria na Lei das Finanças Locais (2), que fixa os domínios em que as taxas podem ser criadas e estabelece limites a essa criação e à fixação dos respectivos montantes.

7. Contam-se entre as receitas municipais o produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelo município e o produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município (art.º 16.º, alíneas c) e d), da Lei das Finanças Locais).

8. São estes os únicos sectores em que os municípios podem lançar taxas, distinguindo-se no âmbito dos serviços prestados pelo município, as tarifas e os preços. Estes podem ser fixados pela câmara municipal como contrapartida das actividades municipais de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, de recolha de lixo e de tratamento de esgotos, de transportes urbanos colectivos e de fornecimento de energia eléctrica (art.º 20.º, da Lei n.º 42/98).

9. 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 tarefas que, proporcionando benefícios ou utilidades aos particulares, podem justificar o lançamento de uma taxa, por força de um serviço prestado.

10. Entre estas actividades conta-se, de acordo com a alínea b), do citado preceito:

«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».

11. À imagem do actual regime jurídico das finanças locais, já a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (3), 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)].

12. Em matéria urbanística, estabelece-se no novo regime de licenciamento de operações de loteamento, de obras de urbanização, e de obras particulares (RJUE (4))que a emissão dos alvarás de licença ou de autorização previstos naquele diploma(5) encontra-se sujeita ao pagamento das taxas a que se refere a o art.º 19.º, alínea b), da Lei das Finanças Locais (6).

13. Com efeito, o licenciamento e a autorização para operações urbanísticas são titulados por alvará, e este é 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 74º, n.º 1 e n.º 2, do RJUE).

14. Mesmo quando tenha lugar o deferimento tácito dos pedidos de licenciamento e de autorização de operações urbanísticas, o início dos trabalhos ou da utilização, conforme o caso, depende do prévio pagamento da taxa (art.º 113.º, n.º 2, do RJUE).

15. O presidente da câmara municipal, órgão do município com competência para emitir os alvarás (art.º 75.º do RJUE), determina a 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).

16. Em matéria de disciplina das taxas por parte dos órgãos municipais, apenas se prevê no RJUE que os municípios 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).

17. A única restrição ao conteúdo destes regulamentos consiste na necessidade de serem especificados os montantes das taxas a cobrar no caso de deferimento tácito, não podendo estes valores exceder os previstos para o acto expresso (art.º 3.º, n.º 2, do RJUE).

18. Nada se dispõe, como não se dispunha no precedente regime de licenciamento municipal de obras particulares (7), sobre os montantes das taxas a cobrar no âmbito dos procedimentos de legalização.

19. 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).

20. Se porventura fosse devida contribuição por mais-valias não previstas na lei ou quaisquer outras contrapartidas, compensações ou donativos e tais exigências fossem cumpridas pelo particular, este dispunha do direito a reaver as quantias indevidamente pagas ou, nos casos, em que as compensações fossem realizadas em espécie, o direito à sua restituição 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) Da autonomia financeira dos municípios no lançamento de taxas

21. Opõe V. Ex.^a que, por força do princípio da autonomia financeira das autarquias locais, inscrito no art.º 238.º da Constituição, de par com o poder de aprovar regulamentos e posturas (art.º 241.º) resultaria a autonomia no alargamento das taxas municipais.

22. De resto, encontrar-se-ia já no preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, a linha orientadora traçada no sentido de as taxas passarem a representar uma fonte de receitas com crescente significado.

23. Para mais, reduzindo-se a tutela administrativa sobre as autarquias locais à verificação do cumprimento da lei (art.º 242.º, n.º 1), estaria habilitada a autonomia municipal na criação de taxas ou pelo menos na modificação da sua incidência.

24. Não posso, porém, acompanhar inteiramente esta sequência de argumentos, ao ponto de reconhecer como simplesmente amparada na Constituição a norma regulamentar do município de Gondomar que agrava ao quádruplo o deferimento de requerimentos para legalizar situações urbanísticas consumadas.

25. Desde logo, porque como se verá adiante, este agravamento assume claramente contornos tributários, invadindo a reserva de lei em matéria fiscal (art.º 103.º, n.º 2, e art.º 165.º, n.º 1, alínea i), ambos da Constituição), quando o poder tributário municipal há-de ser exercido *secundum legem*: «as autarquias locais podem dispor de poderes tributários próprios, nos casos e nos termos previstos na lei» (art.º 238.º, n.º 4).

26. Contudo, ainda que se tratasse de uma taxa em sentido próprio jamais poderia ser criada contra a lei ou para além desta (*prater legem*), no caso, contra a Lei das Finanças Locais.

27. Ora, este regime jurídico, como acabámos de ver, limita-se a habilitar a criação de taxas pelo deferimento de licenças urbanísticas, jamais consentindo a imposição de taxas diferenciadas para situações irregulares nem tão-pouco o agravamento das taxas a liquidar na legalização, a calcular sobre as taxas liquidadas com o licenciamento.

28. A autonomia financeira representa um espaço de livre conformação dentro das limitações e segundo os pressupostos estabelecidos pela lei, mas não pode significar um espaço de livre criação normativa.

29. Por isso, o legislador constituinte, para além da disciplina genérica dos regulamentos administrativos que verteu no art.º 112.º, n.º 6, n.º 7 e n.º 8, teve o cuidado de recortar rigorosamente a área do poder regulamentar das autarquias locais: «nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar» (art.º 241.º).

30. Assim, o que a autonomia financeira municipal habilita é a faculdade de os municípios lançarem, liquidarem, orçamentarem e cobrarem - como receitas próprias - as taxas que a lei preveja como suas.

31. Para que o agravamento encontrasse habilitação bastaria que tivesse sobrevivido a 7.^a observação do capítulo IV, secção II, subsecção I, da tabela B do Código Administrativo de 1936/40, de acordo com o Decreto-Lei n.º 49 438, de 11 de Dezembro de 1969, e com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 55/73, de 24 de Fevereiro.

32. Contudo, como aponta V. Ex.^a, esta mesma norma deixou de vigor mercê da revogação global de que foi alvo, com a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro.

C) O conceito jurídico de taxa

33. Já recenseadas as disposições legais que permitem a cobrança de taxas pela emissão de alvarás de licença e autorização de construção ou de licença e autorização de utilização, importa contrastar estas receitas com o conceito jurídico de taxa e enquadrá-las nas situações que, de acordo com a teoria jurídica das taxas, se distinguem como fundamento do lançamento e cobrança, de acordo com a diferente natureza da contrapartida oferecida pelos entes públicos (8).

34. 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, faz-se referência tanto ao RJLMOP como ao regime actualmente em vigor (RJUE).

35. A taxa pretende, pela sua incidência, constituir uma contrapartida por certa utilidade individualmente extraída pelo munícipe de uma actividade levada a cabo por um ente público.

36. É, por conseguinte, uma obrigação que pressupõe uma contraprestação pública específica, resultante de uma relação jurídica concreta que pode, ou não, resultar num benefício para o particular, entre este e um serviço público (9). 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.

37. A partir da natureza da contraprestação pública é prática distinguir, no âmbito das taxas, (a) aquelas que são 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 (10).

38. Apenas se cuida da última categoria: a das taxas cuja contrapartida é a actividade administrativa empreendida para remover limites jurídicos a certas actividades condicionadas, 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

39. Nestes casos, considera a melhor doutrina que apenas estaremos perante taxas quando a licença que faculta a remoção de certo limite jurídico proporcione a utilização de um bem semipúblico ou implique a prestação e utilização de um serviço público; se, pelo contrário, embora facultando o levantamento de um condicionamento jurídico não proporcionar a utilização de um bem semipúblico nem de tarefa pública alguma, então estaremos perante um imposto (11).

40. Por outras palavras, a estrutura sinalagmática própria das taxas não se alcança com uma qualquer contraprestação pública. Esta haverá, pelo menos, de apresentar alguma materialidade, devendo ser possível identificar na esfera do particular a possibilidade ou a efectiva utilização de um bem semipúblico (12), de um serviço ou actividade pública.

41. Bem se compreende a liquidação de taxas sobre as licenças e as autorizações de construção e das licenças e autorizações de utilização, porquanto a Administração Pública é chamada a empreender uma actividade específica em favor do particular, ainda que em nome de um relevante interesse público. Ao apreciar as pretensões de aproveitamento urbanístico dos solos e de utilização dos edifícios para determinados fins presta-lhe uma tarefa que se traduz numa utilidade individual e concreta.

42. As câmaras municipais procedem ao controlo dos projectos submetidos a apreciação com vista a aferirem da sua conformidade com as normas de planeamento e com certas normas técnicas em matéria de construção, fruindo o particular 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» (13).

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

44. Assume-se este controlo como verdadeira tarefa pública, de adequação da actividade edificatória e da transformação das condições naturais dos solos aos modelos de ocupação, uso e transformação dos solos contidos nos instrumentos de planeamento territorial e de observância dos requisitos construtivos susceptíveis de obstar à produção de danos sociais

em razão dos aspectos de segurança pública que terão de ser assegurados na actividade construtiva.

45. 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.

46. A emissão da licença ou autorização de utilização certifica, neste caso, que o destino a conceder a um edifício ou a uma sua fracção cumpre as normas legais e regulamentares aplicáveis e o edifício ou sua fracção autónoma se mostram idóneos para aquela utilização (art.º 62.º, n.º 1 e n.º 3, do RJUE).

47. O que está em causa, neste caso, é assegurar que o edifício ou a fracção consentem, em razão das suas características construtivas, a utilização pretendida e que esta se mostra compatível com o uso dominante, definido pelos instrumentos de planeamento territorial para aquela zona ou por outras disposições legais e regulamentares.

48. Dividindo-se uma actividade pública específica que justifica a taxa no domínio do licenciamento e da autorização municipal de obras particulares ou de utilização dos edifícios e suas fracções, cumprirá saber se se impõe alguma proporção entre o custo e o benefício, entre o montante da taxa e a contraprestação pública.

D) Das regras de fixação do quantitativo das taxas

49. 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 (14).

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

51. 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.

52. 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» (15).

53. Como reconhece a doutrina, pode até explicar-se a não inclusão das taxas na reserva parlamentar obrigatória com fundamento no princípio do benefício (16).

54. 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 - melhor se compreende que haja maiores exigências com o modo da sua criação.

55. Por isso, o princípio da legalidade fiscal em matéria de impostos dificilmente é temperado pela 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).

56. É certo que a proporção não significa equivalência económica precisa (17), mas antes um mínimo de ligação aos custos da actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular.

57. Daí que o montante da taxa deva referenciar-se, por força do princípio da proporcionalidade, aos custos globais da prestação pública, embora, repita-se, não seja requerida uma precisa equivalência económica. Apenas o princípio da cobertura dos custos permite obter um critério prático para determinar se certa prestação é de facto uma taxa ou um imposto (18).

58. Sendo difícil estabelecer a medida da equivalência económica que deve constituir a natureza de cada taxa, note-se, porém, que a receita deve ser cobrada por um montante determinado por reporte a factos ou a valores em estreita relação objectiva com o uso dos serviços (19).

59. Sempre que o cálculo da quantia a liquidar obedeça a fins de natureza contributiva, como sejam objectivos de simples financiamento ou sejam finalidades de política geral, tais receitas devem ser consideradas impostos e abrangidas pelo princípio da legalidade tributária (20).

60. Só o sistema fiscal pode ter por 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, sujeita a criação de impostos a deliberação parlamentar.

61. Em matéria de taxas vigora o princípio da proibição do excesso, o qual impõe uma relação proporcionada entre o montante da taxa, a utilidade extraída pelo particular da contraprestação pública e os meios empregues na contraprestação (21).

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

63. 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

64. Não passará a presente análise pela determinação, em concreto, do valor a liquidar sobre a emissão de alvarás de licença ou autorização de construção, justificado pelo princípio da proporcionalidade.

65. Importará, antes, caracterizar materialmente a actividade desenvolvida pelas câmaras municipais ao legalizarem obras particulares ou a utilização clandestina de edifícios e suas fracções, por contraponto com as operações que executam antes de deferirem o licenciamento das construções, em projecto, e da sua utilização, em perspectiva.

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

67. Quando, apesar de executadas sem licenciamento nem autorização ou em desconformidade com tais actos, as edificações se mostrem conformes com os requisitos urbanísticos aplicáveis (ilegalidade meramente formal).

68. Em segundo lugar, no caso de operações urbanísticas que, embora clandestinamente executadas ou prosseguidas possam vir a satisfazer às prescrições legais e regulamentares por meio de trabalhos de correcção ou alteração (ilegalidade material relativa) (22).

69. Assim sucede, por não se observar qualquer interesse público em demolir edificações que, embora ilegais, são susceptíveis de vir a satisfazer aos requisitos urbanísticos de carácter material aplicáveis.

70. A demolição e a reposição dos solos no seu estado originário apresentam-se como as medidas de polícia urbanística mais gravosas e, como tal, apenas devem ser adoptadas quando não seja possível restabelecer a legalidade por outros meios menos onerosos.

71. Assim o reclama 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 defesa da legalidade urbanística.

72. Daí dispor-se (23) entre os pressupostos para o presidente da câmara municipal poder ordenar a demolição que esta medida só poderá ser adoptada «quando for caso disso», isto é, quando, formulado um juízo de ponderação perante os conditionalismos urbanísticos aplicáveis, seja de concluir pela inviabilidade da legalização, em termos absolutos, seja por impedimentos de localização, seja por motivos técnicos ou de outra ordem que obstem à introdução de alterações ou à demolição parcial do edificado.

73. Por isso, já se dispunha 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 se viesse a reconhecer-se que, não obstante, poderiam vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética e de segurança, ainda que por meio da realização de trabalhos de correcção ou de alteração (art.º 167.º, §1.º, do RGEU).

74. Com o mesmo alcance, dispõe-se hoje 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 (24).

75. Para se concluir pela viabilidade de legalização das obras, as câmaras municipais vão apreciá-las por referência aos mesmos condicionalismos urbanísticos que constituiriam os critérios objectivos de valoração no âmbito de um procedimento prévio de licenciamento ou de autorização.

76. O que está em causa é uma tarefa de apreciação das obras de edificação ou de urbanização, já iniciadas ou concluídas, de forma a ajuizar-se da sua conformidade relativamente ao plano municipal de ordenamento do território, aos planos especiais de ordenamento do território, às medidas preventivas, às regras de uma área de desenvolvimento urbano prioritário ou de uma área de construção prioritária, à compatibilidade com servidões administrativas, restrições de utilidade pública e com outras normas legais e regulamentares relativas ao aspecto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações. Bem assim, 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 anteriormente, artigo 17.º, n.º 1, e 63.º, n.º 1, do RJLMOP).

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

78. 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, e art.º 63.º, n.º 2, do RJLMOP).

79. Identificados os parâmetros de decisão a que o órgão se deve cingir, também ao formular um juízo de legalização, cumprirá determinar qual o procedimento que terá lugar de forma a titular a subsistência das construções.

80. Isto, uma vez que o juízo de legalização a que aludia o art.º 167.º do RGEU - como 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, se venha a decidir licenciá-las, ainda que *a posteriori*.

81. Por isso, sustenta-se que a legalização de obras é materialmente um acto de licenciamento, porquanto as câmaras municipais apenas podem permitir a subsistência das construções depois de estas se conformarem com os condicionamentos jurídico-urbanísticos de que o licenciamento prévio haveria de ter cuidado.

82. Nesta linha, o legislador estabelecia no art.º 167.º do RGEU que a demolição só poderia ser evitada desde que as obras fossem susceptíveis de vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade.

83. Como já se anotou, uma obra formalmente ilegal, por falta de título de licenciamento, apenas poderá ser legalizada se for apta a conformar-se com as prescrições técnicas e urbanísticas que servem de parâmetro 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.

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

85. 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 acompanham cada pedido de licenciamento, porquanto, substancialmente, a única diferença entre licenciar e legalizar passa pela existência material da obra.

86. E esta circunstância, dir-se-á, chega a simplificar as operações instrutórias do órgão e dos seus serviços de apoio, já que fica eximido a ter 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» (25).

87. Não parece legítimo, pois então, estipular discriminações entre o licenciamento prévio e o licenciamento ou autorização *ex post*, ou de legalização, quando as diferenças não o justifiquem.

88. Outra solução impede a coerência interna do ordenamento jurídico e atinge, incisivamente 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.

89. Com efeito, não 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 seu *jus aedificandi*, do que aquele que infringindo a lei constrói sem licença, crendo na legalização benevolente e sem dependência de procedimento.

90. A tal resultado obstaria, desde logo, o princípio da legalidade procedimental ou da exigência de procedimento administrativo (26). A vontade das pessoas colectivas públicas não se constitui nem se manifesta livremente, mas de acordo com procedimentos e regras preliminarmente definidos (27).

91. 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.

92. 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, violasse o dever de previamente obter o licenciamento ou a autorização.

93. Encontrando-se legalmente estabelecido um regime procedimental especial relativo ao exercício das competências municipais em matéria urbanística (28), aplicar-se-á este regime, não só aos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, como também aos procedimentos de legalização.

94. A aplicação deste regime procedimental especial a toda a actuação da Administração Pública municipal 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 (29).

95. Ora, 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.

96. 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 (30), não estabelecem qualquer distinção. Limitam-se a prescrever que a emissão dos alvarás está condicionada pelo 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.

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

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

99. 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 (31).

100. 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 (32).

101. E não se pretenda que o agravamento ao dobro ou ao quántuplo das taxas no âmbito dos procedimentos de legalização apenas tem uma finalidade desincentivadora da actividade ilegal de construção.

102. Mesmo admitindo que o conceito de taxa abra mão da rigorosa 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, jamais consente uma desproporção tal em que os montantes a exigir aos particulares percam toda a relação directa com a natureza da prestação pública e com os benefícios prestados.

103. Tal desproporção só poderá ter por escopo uma finalidade sancionatória e de arrecadação de receitas, o que não serve de critério legítimo estipular a liquidação da taxa. A razão de ser que preside ao lançamento das taxas não é a mesma em que se fundam as medidas sancionatórias. Estas, sim, visam desincentivar, ou mesmo erradicar, comportamentos ilícitos e absorver os benefícios económicos que provêm da prática de actos ilícitos, finalidades não consentidas às taxas.

104. 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 por natureza estranho

à habilitação legal para o lançamento e liquidação das taxas municipais, apresenta-se o questionado agravamento das taxas ferido de desvio de poder regulamentar.

105. Com efeito, 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 se não pode tirar que não a de os regulamentos se encontrarem atingidos pelo vício de desvio de poder.

106. Não se divisam no procedimento de legalização, com efeito, quaisquer encargos acrescidos susceptíveis de fundamentar um aumento do valor das taxas cobradas pela emissão das licenças ou autorizações de construção e de utilização (33) e não pode ao particular ser aplicada outra sanção que não resulte do preenchimento do tipo contra-ordenacional, já que o ordenamento jurídico não reconhece outro direito sancionador que não seja o penal, o contra-ordenacional e o disciplinar.

107. Por último cumprirá referir que também o princípio da igualdade se impõe no domínio da quantificação dos montantes a cobrar a título de 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.

108. Não pode uma câmara municipal tratar desigualmente dois administrados a quem seja prestado um mesmo serviço, sob pena de ilegalidade da deliberação que assim viola o princípio da igualdade.

109. 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 prevêem o agravamento das taxas

110. Pressupondo a taxa a atribuição aos administrados de um benefício concreto de que esta é a contrapartida, sempre que esse benefício ou utilidade não existam objectivamente, ou se encontrem manifestamente aquém do montante exigido, esta não é uma verdadeira taxa mas um imposto que apenas por lei pode ser criado.

111. De resto, a simples qualificação normativa como taxa não afasta outra qualificação material, sendo por demais conhecidos os casos em que diversas «taxas» vieram a ser qualificadas pelos tribunais como impostos, tendo sido declaradas ilegais as normas que as criaram por lhes faltar a génese por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do

Governo, precedido de autorização legislativa (art.º 103.º, n.º 2, e art.º 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).

112. No caso em análise, importa ter presente que as normas regulamentares onde se estipulam diferentes taxas (e mais onerosas no âmbito de procedimentos de 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.

113. 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.

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

115. Não será, decerto, 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.

116. Apenas com base neste tipo de critérios objectivos relacionados com a actividade de apreciação de projectos em matéria urbanística e de fiscalização da actividade edificatória dos particulares é possível fixar um diferente valor das taxas pela emissão de licenças ou de autorizações de obras de urbanização, de execução de obras particulares ou de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios.

117. Sempre que a taxa seja cobrada por um montante determinado a partir de factos sem relação com a utilização do serviço municipal ou com a amplitude e as condições de ocupação da via pública, no caso da licença de ocupação, mas antes com escopos de natureza punitiva ou de financiamento do município, tal receita deve ser considerada como um verdadeiro imposto, e por isso abrangida pelo princípio da legalidade fiscal (34).

118. Ora, neste sentido, não se divisando quaisquer encargos acrescidos que justifiquem o agravamento das taxas devidas por emissão de licenças ou autorizações de construção e de utilização, a título de legalização, o tratamento diferenciado dos particulares na actividade urbanística, só pode radicar em finalidades exteriores à razão de ser da própria taxa.

119. Estaremos, sem dúvida, perante uma das situações nas quais o Tribunal Constitucional vem entendendo que a taxa deve ser considerada como verdadeiro imposto tanto quanto se revele «completamente alheia ao custo do serviço prestado», afectando, por isso, aquele mínimo de corresponsabilidade que a deve sustentar. Com efeito, pode ler-se no Acórdão n.º 410/00:

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

120. Estamos, assim, perante verdadeiros impostos, com finalidades extrafiscais, destinados a sancionar o comportamento dos particulares e que representam para os municípios uma fonte tão significativa de receitas, quanto seja de reechar o estímulo inconfessado a um menor na fiscalização das operações urbanísticas, a crer que a posterior legalização não lesa o particular e traz vantagens patrimoniais ao orçamento municipal.

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

H) Conclusões

122. Conclui-se, assim, pela ilegalidade de que padecem os preceitos 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.

123. Em primeiro lugar, aqueles preceitos regulamentares não encontram fundamento em norma legal que os habilite. Como se viu, no exercício de um poder regulamentar próprio, os municípios aprovam regulamentos que fixam o 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 hoje, no art.º 3.º, n.º 1, do RJUE).

124. Ora, como também já se observou, a lei não abre margem à faculdade de serem cobradas taxas especiais por legalização. As taxas previstas, quer no regime de licenciamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, 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.

125. Por esta razão, as normas regulamentares que fixam tais taxas são ilegais por desrespeito do 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).

126. Tão-pouco a autonomia financeira das autarquias locais ou a limitação da tutela administrativa sobre o poder local à verificação da legalidade consentem a criação ou o agravamento de taxas *praeter* ou *contra legem*.

127. 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 de qualquer equivalência relativamente aos custos globais da prestação pública que é outorgada ao particular, traduzidos nos montantes cobrados a título de taxas no âmbito dos procedimentos de licenciamento prévio.

128. E, ainda de uma outra perspectiva, os referidos preceitos encontram-se feridos por desvio de poder regulamentar, ao prosseguirem fins punitivos, incompatíveis com os fins legalmente admissíveis - uma proporcional compensação pela contraprestação pública desenvolvida.

129. Mais, ainda. Não se divisando nos procedimentos de 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, infringem o princípio da igualdade (art.º 5.º, n.º 1, do CPA, e art.º 266.º, n.º 2, da Constituição), entendido este 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.

130. Assim sendo, estas receitas são verdadeiros impostos municipais, ilegais por não terem sido criados por lei da Assembleia da República nem por 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, alínea 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 Gondomar a alteração do regulamento municipal atinente ao lançamento e liquidação de taxas pela realização de operações urbanísticas, de modo a eliminar-se a previsão de agravamento para o quádruplo da taxa devida pela emissão de licença de construção, no âmbito de procedimentos de legalização.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

NASCIMENTO RODRIGUES

- (1) Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.
- (2) 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.
- (3) Alterada pelo Decreto-Lei n.º 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.
- (4) 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.
- (5) 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).

(6) 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 42 198, e art.º 116.º, n.º 2 e n.º 3, do RJUE).

(7) 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.

(8) 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.

(9) 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.

(10) Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 1140/96, n.º 379/94, e n.º 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.

(11) J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, loc. cit., p. 292.

(12) PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO LOBO XAVIER, loc. cit., p. 6, e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 313/92, de 6/10/1992, P. 435/92, *Boletim do Ministério da Justiça*, 420, p. 66.

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

(14) 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.

(15) 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.

(16) Neste sentido se pronuncia, entre outros, o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 71/1994, e JOSÉ CASALTA NABAIS, «Contratos Fiscais (Reflexões acerca da sua admissibilidade)», *Col. Studia Iuridica*, 5, Coimbra, 1994, p. 238.

(17) 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.

(18) 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.

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

(20) 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, loc. cit., pp. 345 e ss.

(21) 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).

(22) CLÁUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição de Obras no Direito do Urbanismo*, ed. policopiada, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, pp. 102 e 144 e ss.

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

(24) 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.

(25) CLÁUDIO MONTEIRO, *ob. cit.*, p. 152.

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

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

(28) 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 64.º, n.º 5, alíneas a), b), e c), quanto à câmara municipal, e art.º 68.º, n.º 2, alíneas l), m), e n), quanto ao presidente da câmara municipal.

(29) 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).

(30) Cfr., *supra*, §§ 19 e ss.

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

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

(33) *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, *loc. cit.*, pp. 309 e 310.

(34) 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.