

**Processo:** R-1682/99; R-2297/99

**Recomendação:** 12/A/2003

**Data:** 29.09.2003

**Entidade visada:** Presidente da Câmara Municipal de Loures

**Assunto:** Urbanismo; Operações de urbanização e de edificação; Legalização; Taxas; Agravamento; Impostos; Reserva de Lei; Contra-ordenações

**Área:** 1

### **RECOMENDAÇÃO N.º 12/A/03**

**[Artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]**

#### **§1º**

#### **– Exposição de Motivos –**

1. Verificou-se, no decurso da instrução dos Processos R-1682/99 e R-2297/99, que o município de Loures procede ao agravamento dos montantes das taxas a cobrar por motivo da emissão de alvarás de licença de construção e de licença de utilização, em sede de procedimentos de legalização de obras particulares (art. 106º, n.º 2, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – RJUE<sup>1</sup>, e art. 167º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas-RGEU<sup>2</sup>).
2. Esta prática tem como suporte o Regulamento de Taxas e Licenças do Município de Loures, onde se prevê, expressamente, o agravamento dos montantes exigíveis aos particulares no âmbito da legalização de construções ou de utilizações não consentidas pelo uso previsto na licença de utilização, relativamente às quantias que são cobradas nos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Decreto-lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951. Este preceito encontra-se revogado pelo art. 129º, alínea e), do RJUE.

<sup>3</sup> As situações expostas ao Provedor de Justiça no âmbito dos mencionados processos, têm como referência o precedente regime de licenciamento de obras particulares (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), o qual sujeitava os pedidos de licenciamento de obras particulares a uma única forma de controlo prévio, a exercer por meio de um procedimento de licenciamento. Não sendo essa a situação actual, uma vez que o RJUE, actualmente em vigor, prevê dois regimes procedimentais, um de licenciamento e outro de autorização administrativa, por isso a sujeição da actividade

3. A legalidade deste tipo de disposições regulamentares é questionável, dado que não se vislumbra qual o benefício concreto e individualizado que é atribuído pelo município como contrapartida do agravamento exigido.
4. Estaremos, porventura, perante uma receita municipal com finalidades não estritamente financeiras, porque eminentemente sancionatórias, o que não parece admissível em face do regime legal em matéria de taxas.
5. Esta prática apresenta-se reprovável ainda por poder sedimentar uma excessiva tolerância por parte das câmaras municipais relativamente às obras ilegais, ao anteverem na sua posterior legalização uma fonte de receitas considerável.
6. Na análise subsequente começar-se-á por identificar os dispositivos legais atinentes à competência dos órgãos do município para a fixação de taxas em matéria urbanística (§2º), ao que se seguirá uma breve referência ao conceito de taxa (§3º), após o que, se caracterizarão, por referência àquele conceito, as taxas devidas pela emissão de licença ou autorização de construção, de licença ou autorização de utilização (§4º).
7. Proceder-se-á, em seguida, à análise do regime legal em matéria de fixação do quantitativo das taxas (§5º), tendo por objectivo saber se o mesmo consente taxas específicas pela actividade de legalização de obras (§6º).
8. Por último, concluir-se-á quanto à validade dos preceitos regulamentares que prevêm o agravamento das taxas e dos actos administrativos que procedem à sua liquidação e cobrança (§7º).

## **§2º**

### ***Da competência dos órgãos municipais em matéria de fixação de taxas***

9. Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara, estabelecer nos termos da lei, taxas municipais e fixar os seus quantitativos [art. 53º, n.º 2, alínea e), da Lei das Autarquias Locais<sup>4</sup>]. Para além deste dispositivo legal,

---

edificatória dos particulares a dois sistemas de controlo prévio, julga-se preferível adoptar na análise subsequente a formulação entretanto acolhida pelo legislador.

<sup>4</sup> Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

encontra-se regulamentação atinente à matéria na Lei das Finanças Locais<sup>5</sup>, que fixa os domínios em que as taxas podem ser criadas e estabelece limites a essa criação e à fixação dos respectivos montantes.

10. 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. 16º, alíneas c) e d), da Lei das Finanças Locais).
11. 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 estipulados pela câmara municipal como contrapartida das actividades municipais 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. 20º, da Lei n.º 42/98).
12. No domínio genérico dos serviços municipais que podem fundar o lançamento de taxas, o art. 19º da Lei das Finanças Locais procede a uma enumeração das actividades municipais que, proporcionando benefícios ou utilidades aos particulares, podem justificar o lançamento de uma taxa, por força de um serviço prestado.
13. 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. 19º, alínea b), do mencionado diploma).
14. À semelhança do actual regime das finanças locais, já a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro<sup>6</sup>, 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. 11º, alínea d)].
15. Em matéria urbanística, estabelece-se no novo regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE) que a emissão dos alvarás de licença ou de

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

autorização previstos naquele diploma<sup>7</sup> se encontra sujeita ao pagamento das taxas a que se refere a o art. 19º, alínea b), da Lei das Finanças Locais<sup>8</sup>.

16. Com efeito, o licenciamento ou a autorização para a realização de operações urbanísticas é titulado por alvará, constituindo esta condição de eficácia daqueles actos e dependendo a sua emissão do pagamento das taxas devidas pelo requerente (art. 94º, da Lei n.º 169/99, e art. 74º, n.ºs 1 e 2, do RJUE).
17. 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. 113º, n.º 2, do RJUE).
18. O presidente da câmara municipal, órgão do município com competência para emitir os alvarás (art. 75º 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. 117º, n.º 1, do mesmo diploma).
19. Em matéria de regulamentação do regime das taxas por parte dos órgãos municipais, apenas se prevê no RJUE que, no exercício do poder regulamentar próprio, os municípios aprovem regulamentos relativos ao lançamento e liquidação das taxas que, nos termos legais, sejam devidas pela realização de operações urbanísticas (art. 3º, n.º 1).
20. A única restrição expressa quanto ao conteúdo de tais normas regulamentares consiste na necessidade de especificação dos montantes das taxas a cobrar no

---

<sup>7</sup> Trata-se dos alvarás de licença ou autorização de obras de construção, ampliação, alteração, reconstrução ou demolição de edifícios (arts. 4º, n.º 2, alíneas c) e d), n.º 3, alíneas c), d), e e), 26º, e 32, do RJUE), dos alvarás de licença ou autorização para a realização de operações de loteamento, obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos (arts. 4º, n.º 2, alíneas a), e b), e n.º 3, alíneas a) e b), 26º, e 32º, do RJUE), dos alvarás de licença ou autorização de utilização ou de alteração à utilização (arts. 4º, n.º 2, alínea e), e n.º 3, alínea f), e 62º, 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. 4º, n.º 3, alínea g), do RJUE).

<sup>8</sup> 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. 19º, alínea a), da Lei n.º 42/98, e art. 116º, n.ºs 2 e 3, do RJUE).

caso de deferimento tácito, não podendo estes valores exceder os previstos para o acto expresso (art. 3º, n.º 2, do RJUE).

21. Nada se dispõe quanto aos montantes das taxas a cobrar no âmbito dos procedimentos de legalização, seja em caso de licenciamento, seja em caso de autorização para a realização de operações urbanísticas.
22. Por seu turno, dispunha-se no precedente regime de licenciamento municipal de obras particulares<sup>9</sup> 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. 68º, 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).
23. Caso fossem exigidas mais-valias não previstas na lei ou quaisquer outras contrapartidas, compensações ou donativos e tais exigências sejam 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 respectiva devolução e à indemnização a que houver lugar (art. 68º, n.º 4, do RJLMOP). Norma de idêntico teor contém-se actualmente no art. 117º, n.º 4, do RJUE.

### §3º

#### *Do conceito de taxa*

24. 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 na teoria jurídica das taxas se distinguem como fundamento do lançamento e cobrança de taxas, de acordo com a diferente natureza da contrapartida oferecida pelos entes públicos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Cfr., por todos, J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, “Noção jurídica de Taxa”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117º, 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.

25. A taxa pretende, pela sua incidência, constituir contrapartida pecuniária de uma utilidade concreta extraída pelo sujeito passivo de uma actividade levada a cabo pelo sujeito activo.
26. É, por isso, uma prestação que pressupõe uma contraprestação pública específica, resultante de uma relação administrativa concreta, que pode ou não resultar em benefício para o particular, entre este e um serviço público<sup>11</sup>. A taxa define-se, assim, pelo vínculo bilateral - à exigência pecuniária corresponde uma contraprestação específica por parte do Estado ou de outra pessoa colectiva pública.
27. Tendo em conta a natureza da contraprestação pública, distinguem-se no âmbito das taxas, as 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<sup>12</sup>.
28. Apenas se cuidará, na presente análise, das taxas cuja contrapartida seja 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.

#### §4º

#### *Das taxas devidas pela emissão de alvará de licença ou autorização de construção e de licença ou autorização de utilização*

29. Nestes casos, considera a doutrina que apenas estaremos perante taxas, quando a licença permite a remoção de um limite jurídico à utilização de um bem semipúblico ou implique a prestação e utilização de um serviço público; quando, ao invés, apesar de condicionar o levantamento do limite jurídico não proporciona a utilização de um bem semipúblico já estaremos perante um imposto<sup>13</sup>.
30. Por outras palavras, a sinalagmaticidade que subjaz à natureza das taxas não se alcança com qualquer contraprestação por parte dos entes públicos. Tal

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 1140/96, 379/94, e 382/94, o primeiro publicado no Diário da República, 2ª série, de 10.02.1997, e os dois últimos nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 28º vol., p. 233, e p. 241, respectivamente.

<sup>13</sup> J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, art. cit., p. 292.

contraprestação terá, pelo menos, que apresentar uma natureza material, devendo ser possível identificar na esfera do particular a possibilidade ou a efectiva utilização de um bem semipúblico<sup>14</sup>, de um serviço ou actividade pública.

31. 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.
32. As câmaras municipais procedem à análise e controlo dos projectos submetidos a deliberação camarária com vista a aferir da conformidade com as normas de planeamento e com as normas técnicas em matéria de construção que lhe são aplicáveis, usufruindo o particular de um bem semipúblico, *“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”*<sup>15</sup>.
33. As licenças e as autorizações consubstanciam actos 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, e destinadas a assegurar interesses públicos em matéria de ordenamento do território e de condições de segurança, estética e salubridade das edificações.
34. Assume-se este controlo como verdadeira tarefa pública, de adequação da actividade edificatória e da transformação das condições naturais dos solos ao modelo de ocupação, uso e transformação 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.
35. Mesmo a emissão de licença ou autorização para alteração de utilização que não seja precedida da realização de obras pressupõe a prestação de um serviço público de controlo e fiscalização.

---

<sup>14</sup> 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 6/10/1992, P.435/92, BMJ, 420, p.66.

<sup>15</sup> PAULO DE PITTA E CUNHA, JOSÉ XAVIER DE BASTO E ANTÓNIO LOBO XAVIER, art. cit., p. 7.

36. A emissão da licença ou da autorização de utilização certifica, neste último 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. 62º, nºs 1 e 3, do RJUE).
37. 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 a mesma se mostra compatível com o uso dominante, definido pelos instrumentos de planeamento territorial para aquela zona.
38. Divisando-se uma actividade pública específica que fundamenta a liquidação de taxas no domínio dos procedimentos de licenciamento e autorização municipal de obras particulares ou de utilização dos edifícios e suas fracções, cumprirá aludir à questão da necessidade de uma adequada proporção entre o custo e o benefício, por outras palavras, à questão da relação entre o montante da taxa e a contraprestação pública.

## §5º

*Das regras de fixação do quantitativo das taxas*

39. 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<sup>16</sup>.
40. 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.
41. 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.
42. 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*”<sup>17</sup>.
43. Como reconhece a doutrina, pode mesmo explicar-se a não inclusão das taxas na reserva parlamentar obrigatória com fundamento no princípio do benefício<sup>18</sup>, apesar das contingências que podem representar para os administrados, à semelhança dos demais casos de reserva parlamentar da competência legislativa.
44. 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.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 JURIDICA*, 5, Coimbra, 1994, p. 238.

45. Por isso, o princípio da legalidade tributária é compensado com a exigência de ordem material que vale para as taxas, o da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido estrito (art. 266º da Constituição).
46. É certo que a proporção não significa equivalência económica precisa<sup>19</sup>, mas apenas um mínimo de ligação aos custos da actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular.
47. Daí que o montante da taxa deva 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 de facto uma taxa ou um imposto<sup>20</sup>.
48. Sendo difícil estabelecer a medida da equivalência económica que deve observar cada taxa, sublinhe-se, porém, que a receita deve ser cobrada por um montante calculado por referência a factos ou a valores que apresentem uma relação objectiva com o uso dos serviços<sup>21</sup>.
49. 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<sup>22</sup>.
50. Só o sistema fiscal pode ter por objectivos, para além da satisfação das necessidades financeiras dos entes públicos, finalidades de ordem política adstritas a fins gerais do Estado (v.g. desenvolvimento económico, justa repartição dos rendimentos e da riqueza), encontrando-se, por isso, sujeito à autorização parlamentar.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> MARCELLO CAETANO, ob. cit., pp. 1083 e 1084.

<sup>22</sup> 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.

51. Em matéria de taxas vigora o princípio da proibição do excesso, o qual impõe uma relação proporcionada entre o montante da taxa, a utilidade retirada pelo particular da contraprestação pública e os meios utilizados na realização dessa contraprestação<sup>23</sup>.
52. 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.
53. Ora, por força deste princípio, poder-se-á concluir que prestações públicas da mesma natureza ou utilizações similares de bens dominiais não consentirão taxas muito diversas.

#### §6º

#### *Das taxas devidas pela legalização de obras de construção*

54. 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 e de utilização, justificado pelo princípio da proporcionalidade.
55. Importará, antes, caracterizar materialmente a actividade desenvolvida pelas câmaras municipais sempre que legalizam obras particulares ou a utilização dos edifícios e das suas fracções, e compará-la com a actividade que desempenham quando procedem ao licenciamento prévio das construções e da sua utilização.

---

<sup>23</sup> Em Acórdãos de 15.01.1997 e 02.07.1997, este último publicado nos Acórdãos Doutriniais 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).

56. A ordem jurídica admite a subsistência de construções ilegais em duas situações.
57. Quando, embora desprovidas de licenciamento, autorização prévia ou executadas em desconformidade com tais actos, as edificações se mostrem conformes com os requisitos urbanísticos aplicáveis (ilegalidade formal).
58. Ou, caso as obras de construção, 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 realização de trabalhos de correcção ou alteração<sup>24</sup>.
59. Em ambos os casos falta o interesse público na demolição das edificações que, embora ilegais, são susceptíveis de vir a satisfazer aos requisitos urbanísticos de carácter material aplicáveis.
60. 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.
61. 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.
62. Daí dispor-se<sup>25</sup>, 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 legalização, em termos absolutos, seja por impedimento atinente à localização, seja por motivos técnicos ou de outra natureza que obstem à introdução de alterações ou à demolição apenas parcial do conjunto edificado.
63. Por isso, se dispunha no art. 167º 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

---

<sup>24</sup> CLÁUDIO MONTEIRO, O embargo e a demolição de obras no direito do urbanismo, ed. policopiada, Lisboa, 1995, pp. 102 e 144 e ss.

<sup>25</sup> Art. 58º, n.º 1, do RJLMOP, e art. 106º, n.º 1, do RJUE.

regulamentares aplicáveis poderia ser evitada caso se viesse a reconhecer que a obra poderia 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. 167º, §1º, do RGEU).

64. Com o mesmo alcance, dispõe-se actualmente no art. 106º, 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<sup>26</sup>.
65. Para se concluir quanto à viabilidade de legalização das obras, as câmaras municipais vão apreciá-las por referências aos mesmos condicionalismos urbanísticos que constituiriam os critérios objectivos de valoração no âmbito de um procedimento prévio de licenciamento ou de autorização.
66. O que está em causa é uma tarefa de apreciação das obras de edificação ou de urbanização, já iniciadas ou concluídas, por forma a concluir-se sobre a conformidade com o plano municipal de ordenamento do território, com os planos especiais de ordenamento do território, com medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, com servidões administrativas, com restrições de utilidade pública e com quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspecto exterior e à inserção urbana e paisagística das edificações, bem como quanto ao uso proposto, no caso de operações urbanísticas sujeitas a procedimento de licenciamento (arts 20º, n.º 1, 21º, e 24º, n.º 1, do RJUE).
67. 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. 29º, n.º 2, do RJUE).

---

<sup>26</sup> 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. 106º do RJUE, são as mesmas a que se fazia referência, ainda que por remissão, no art. 167º do RGEU. Assim, no art. 106º, n.º 1, ao dispor-se que o presidente da câmara municipal pode igualmente determinar a demolição das obras, quer fazer-se referência às situações contempladas no art. 102º, 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. 103º. 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.**

68. 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 inoportável para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes (arts 24º, nºs 2, e 3, e 31º, nºs 1, 2, e 3, do RJUE).
69. Identificados os parâmetros a que o órgão decisor se deve ater ao formular um juízo de legalização, cumprirá determinar qual o procedimento que terá lugar por forma a deliberar sobre a subsistência das construções.
70. Isto, uma vez que o juízo de legalização a que aludia o art. 167º do RGEU, e o que se encontra previsto no art. 106º, 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*.
71. Por isso, se defende 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.
72. Por isso, o legislador estabelecia no art. 167º 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.
73. 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.
74. Ora, esta apreciação apenas poderá ser feita no âmbito de procedimento de licenciamento ou de autorização.
75. 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<sup>27</sup>, porquanto, substancialmente, a única diferença entre licenciar e legalizar passa pela existência material da obra.

76. E esta circunstância, dir-se-á, facilita mesmo a tarefa da entidade licenciadora, já que não terá que 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"*<sup>28</sup>.
77. Não se afigura legítimo, pois, pretender estabelecer diferenças entre o regime do licenciamento prévio e o regime do licenciamento ou de autorização *ex post*, ou de legalização, onde essas diferenças não existem.
78. Outra solução não consente a necessária coerência do ordenamento jurídico e, em especial, o princípio da proibição do arbítrio. Não se afigura possível que o requerente do 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 sua legalização benevolente e sem dependência de procedimento.
79. A tal resultado obstaria, desde logo, o princípio da legalidade procedimental ou da exigência de procedimento<sup>29</sup>. A vontade da Administração Pública não se forma nem se manifesta livremente, mas de acordo com procedimentos e regras vinculadamente definidos<sup>30</sup>, por exigência do princípio da legalidade.
80. 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.
81. De outra forma, estar-se-ia a premiar o proprietário infractor que, em prejuízo do 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.

---

<sup>27</sup> Art. 9º do RJUE, e Portaria n.º 1110/2001, de 19 de Setembro.

<sup>28</sup> CLÁUDIO MONTEIRO, ob. cit., p. 152.

<sup>29</sup> Arts 1º, 2º, n.º 1, 9º, e 151º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>30</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, et al, Código do Procedimento Administrativo, Coimbra, 1997, p. 49.

82. Ora, encontrando-se legalmente estabelecido um regime procedimental especial relativo ao exercício das competências municipais em matéria urbanística<sup>31</sup>, aplicar-se-á este regime, não só aos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, como também aos procedimentos de legalização.
83. 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<sup>32</sup>.
84. 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.
85. O já citado art. 116º, nº1, do RJUE, não estabelece qualquer distinção; limita-se a prescrever que a emissão dos alvarás de licença e autorização está sujeita ao pagamento da taxa prevista no art. 19º, 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.
86. 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 liquidar como taxa pela emissão prévia ou *a posteriori* de alvará de licença ou de autorização.
87. Importará, ainda, abordar a questão de outra perspectiva, qual seja a do sacrifício pecuniário imposto ao requerente do pedido de legalização.
88. Assim, inversamente, também se dirá que o sacrifício patrimonial 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

---

<sup>31</sup> Cfr., a este propósito, os seguintes artigos da Lei n.º 169/99: art. 53º, n.º 3, alínea b), quanto à assembleia municipal, art. 64º, n.º 5, alíneas a), b), e c), quanto à câmara municipal, e art. 68º, n.º 2, alíneas l), m), e n), quanto ao presidente da câmara municipal.

<sup>32</sup> Subsidiariamente aplicar-se-ão as regras do Código do Procedimento Administrativo (art. 7º, n.º 2, do CPA, e art. 122º do RJUE).

sua conduta<sup>33</sup>.

89. 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<sup>34</sup>.
90. E não se diga que o agravamento em dobro, ao quántuplo ou ao décuplo das taxas no âmbito dos procedimentos de legalização, por referência aos procedimentos prévios, apenas tem uma finalidade desincentivadora da actividade ilegal de construção.
91. 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 relacionem com a natureza da prestação pública e com os benefícios prestados.
92. Tal desproporção só poderá ter por escopo uma finalidade sancionatória, o que não é critério legítimo que habilite a fixação da taxa. A *ratio* que preside à criação 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. Trata-se dos fins de prevenção geral e especial próprios do direito contra-ordenacional.
93. Não se divisam, pois, no procedimento de legalização encargos acrescidos susceptíveis de fundamentar um aumento do valor das taxas devidas pela emissão das licenças ou autorizações de construção e de utilização<sup>35</sup> 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 nos domínios penal, contra-ordenacional ou disciplinar.
94. Por último cumprirá referir que a proibição do arbítrio vale também no

---

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

<sup>35</sup> *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.

domínio da quantificação dos montantes a liquidar como taxa pela prestação de um mesmo serviço público: a apreciação das pretensões de aproveitamento urbanístico do solos e de utilização dos edifícios para determinados fins, e sua fiscalização.

95. Não pode o mesmo município tratar desigualmente dois administrados que recebam o mesmo serviço, sob pena de ilegalidade da deliberação que assim violaria a proibição do arbítrio.
96. 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.

**§7º**

***Da ilegalidade dos preceitos regulamentares que prevêm o agravamento das taxas e da nulidade dos actos administrativos que procedem à sua liquidação e cobrança***

97. Pressupondo a taxa a atribuição aos administrados de um benefício concreto de que esta é a contrapartida, sempre que esse benefício ou utilidade não existir ou se encontrar manifestamente aquém do montante exigido esta não é uma verdadeira taxa, mas um imposto que apenas por lei pode ser criado.
98. 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 impostos, e declaradas ilegais por não haverem sido criadas por lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo, precedido de autorização legislativa (arts 103º, n.º 2, e 165º, n.º 1, alínea i), da Constituição)
99. Ora, no caso em análise, importa ter presente que as normas regulamentares que prevêm taxas diferentes e mais onerosas no âmbito dos 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.
100. Temos pois que tal critério nada tem a 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.
101. Para efeitos de controlo da proporcionalidade entre a actividade administrativa desenvolvida em benefício ou por causa do particular e a taxa a cobrar, devem ter-se em conta critérios objectivos que distingam as diversas operações urbanísticas.
102. Não será, por certo, a mesma a actividade a desempenhar consoante se trate de licenciar ou legalizar um simples muro ou uma edificação multifamiliar, conforme 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.

103. Admite-se, mesmo, que o montante da taxa seja determinado em função da existência, ou não, de consultas a entidades exteriores ao município, à aplicação de procedimento de licenciamento ou de mero procedimento de autorização (mais abreviado).
104. Estes são critérios objectivos relacionados com a actividade de apreciação dos projectos em matéria urbanística e de fiscalização da actividade edificatória dos particulares que poderão contribuir para a fixação do valor da taxa pela 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.
105. Sempre que a taxa seja estipulada em montante determinado por referência a factos que não têm relação com a utilização daquele serviço municipal nem com a amplitude e as condições de ocupação da via pública, no caso da licença de ocupação, mas antes com finalidades de natureza sancionatória ou de financiamento do município, tal receita tem de ser considerada um verdadeiro imposto, e por isso abrangida pelo princípio da legalidade fiscal<sup>36</sup>.
106. 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 actividade edificatória, só pode radicar na natureza e finalidade sancionatória da taxa.
107. Estaremos perante uma das situações nas quais o Tribunal Constitucional considera que a taxa deve ser considerada como 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.º 410/00: *“Assim, a desproporcionalidade, desvirtuante da correspectividade, lesaria o critério legitimante da taxa, enquanto a adequação à capacidade contributiva é característica do imposto”*.
108. Porque assim é, estamos perante verdadeiros impostos, com finalidades extrafiscais, destinados a sancionar o comportamento dos particulares e que

---

<sup>36</sup> 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.

representam para as câmaras municipais uma fonte significativa de receitas, razão tanto mais de recear quanto poderá estar na origem de alguma complacência na fiscalização da actividade edificatória ilegal, durante a execução dos trabalhos.

109. Conclui-se, assim, pela ilegalidade de que padecem os preceitos regulamentares em que se funda a exigência, a título de taxa, pelo deferimento 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.
110. 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. 21º, n.º 2, e 68º-A, do RJLMOP, e art. 3º, n.º 1, do RJUE).
111. 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 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.
112. Mas, de resto, também, só encontra fundamento legal na Lei das Finanças Locais a taxa pela emissão de licença de ocupação da via pública por motivo da realização de obras, não se divisando norma que habilite a fixação de taxa diversa quando se tratar de legalizar situações de precedente ocupação do domínio público municipal.
113. Por esta razão, as normas regulamentares que fixam tais taxas são ilegais por desrespeito do princípio da hierarquia normativa (art. 19º, alínea b), da Lei das Finanças Locais, art. 3º, n.º 1, do CPA, e art. 242º da CRP).
114. Por outro lado, tais preceitos regulamentares violam o princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido estrito consagrado no art. 5º, n.º 2, do CPA, e 266º da Constituição, por prescindirem as regras

de fixação dos quantitativos das taxas de qualquer equivalência relativamente aos custos globais da prestação pública que é prestada ao particular, traduzidos nos montantes liquidados como taxas no âmbito dos procedimentos de licenciamento prévio.

115. 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, atentam contra o princípio da igualdade (art. 5º, n.º 1, do CPA, e art. 13º da Constituição).
116. Assim, tais receitas são verdadeiros impostos locais, ilegais por não terem sido criados por lei da Assembleia da República nem por decreto-lei do Governo, precedido de autorização legislativa (arts 103º, n.º 2, e 165º, n.º 1, alínea i), da Constituição).
117. Posto isto, importará apreciar a validade dos actos administrativos que, fundando-se em tais preceitos regulamentares procedem ao lançamento, liquidação e cobrança das taxas em questão.
118. Tratando-se, como acima se viu, de taxas não previstas na lei, os actos administrativos que determinam o lançamento, liquidação e cobrança são, em regra, anuláveis, nomeadamente, por violação do princípio da legalidade tributária. Estes actos só seriam nulos se ofendessem o conteúdo essencial de um direito fundamental - cfr. art. 133.º, n.º 2, alínea d) do Código de Procedimento Administrativo.
119. Mas ainda é assim quanto aos mesmos actos, se cometidos antes da entrada em vigor do Código de Procedimento Administrativo, em que prevalecia o princípio geral da anulabilidade, só se mostrando feridos de nulidade os actos administrativos que a lei expressamente determinasse (neste sentido v.d. Acórdão do Supremo Tribunal de Administrativo de 30.05.2001).
120. Como tal, ter-se-á de concluir pela anulabilidade dos actos administrativos que determinem o lançamento, liquidação e cobrança de taxas por emissão de licença ou autorização de construção e de licença ou autorização de utilização no âmbito dos procedimentos de licenciamento *ex post* de obras de construção e da utilização de edifícios, em montante diverso e agravado relativamente aos montantes a cobrar em sede de procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, por se tratarem de taxas não previstas na lei.

121. E, na parte em que excedem desproporcionadamente os montantes a cobrar nos procedimentos prévios de licenciamento ou de autorização, por se tratarem de verdadeiros impostos, e, nessa medida não observarem o princípio da legalidade tributária.

**§7º**  
**CONCLUSÕES**

De acordo com as motivações expostas, e no exercício dos poderes que me são conferidos pelo art. 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, **Recomendo** a V. Exa.:

**A iniciativa pela Câmara Municipal de Loures, junto da Assembleia Municipal de Loures, de alteração ao Regulamento Municipal de Taxas e Licenças, suprimindo o agravamento estipulado para os casos de legalização de operações urbanísticas.**

Queira V. Exa., em cumprimento do dever consagrado no art. 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, dignar-se informar sobre a sequência que o assunto venha a merecer.

\* \* \* \* \*

**Nota**

1. Com fundamentos e conclusões muito próximos, o Provedor de Justiça recomendou também às Câmaras Municipais de ALENQUER, de CASCAIS, de GONDOMAR, de SILVES e de VILA FRANCA DE XIRA que propusessem às Assembleias Municipais a revisão dos regulamentos de taxas, de modo a abolir toda e qualquer distinção entre o licenciamento de obras por executar e a legalização de obras clandestinas.
2. Em qualquer um destes casos, o Provedor de Justiça chama a atenção para a natureza jurídica das taxas. As taxas não devem, nem podem, prestar-se a finalidades sancionatórias ou compulsórias, ao contrário do que é próprio das coimas e de outras sanções próprias do direito de mera ordenação social.

3. Ao desconsiderarem a natureza das taxas, os municípios estão não apenas a actuar com desvio de poder, como também a criar impostos em sentido próprio, invadindo a reserva de lei e a reserva de competência parlamentar.
4. A execução de obras ou de quaisquer outras operações urbanísticas sem licença municipal deve, pois, ser sancionada com o pagamento de **coima** e não com o **agravamento das taxas**, como parece constituir prática em muitos municípios.
5. Os fundamentos expostos em cada uma das recomendações apresentam diferenças, uma vez que cada uma das Câmaras Municipais, quando instada a pronunciar-se acerca da legalidade do agravamento de taxas, apoiou-se em argumentos distintos.
6. Assim, a Câmara Municipal de Alenquer defendeu não se tratar de um agravamento, mas sim, de duas taxas diferentes. Contrapôs o provedor de Justiça não se encontrar na Lei das Finanças Locais (Lei nº42/98, de 6 de Agosto) fundamento bastante para a criação da segunda taxa, pois, no art. 19º, alínea b), refere-se indistintamente *«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...»*.
7. Já por seu turno, a Câmara Municipal de Cascais invocou a jurisprudência do Tribunal Judicial da Comarca de Cascais. Opôs que este Tribunal tem absolvido alguns arguidos a quem fora aplicada coima por execução clandestina de operações urbanísticas, considerando que já anteriormente tinham liquidado taxas agravadas. O Provedor de Justiça refutou este entendimento como motivo adequado para manter o agravamento das taxas. Com efeito, ele constitui precisamente um apoio para a posição sustentada pelo Provedor de Justiça: não deverá cumular-se o pagamento de taxa com o pagamento de coima, sob pena de se sancionar por duas vezes a mesma conduta, o que infringe o princípio *ne bis in idem*. Razão, pois, para aplicar a coima e não o agravamento da taxa.
8. Afirma a Câmara Municipal que a infracção contra-ordenacional, porque prescreve, ao invés do que sucede com o ónus de pagar a taxa, para além de exigir um procedimento contraditório, é subestimada pelos serviços. Pelo contrário, o produto da taxa constitui uma receita certa e de mais fácil arrecadação.

- 9.** Considera o provedor de Justiça que esta ordem de motivações – de conveniência dos serviços - não pode sobrepor-se nem ao princípio da legalidade, nem às garantias de defesa do cidadão, tanto quanto encerram valores cimeiros da ordem constitucional. No entanto, até razões de oportunidade para o interesse público desaconselham o agravamento das taxas sobre obras clandestinas. Com efeito, os serviços de fiscalização, contando com a imprescritibilidade do ónus de pagar a taxa agravada e com a linearidade dos meios para obter tais receitas, podem descurar os seus deveres de pronta intervenção sancionatória e de reposição da legalidade, relegados para um ulterior momento: quando um dia o interessado for confrontado com a necessidade de requerer a legalização de uma obra já executada, seja para poder realizar actos notariais de transmissão do imóvel, seja para evitar a demolição por ordem administrativa.
- 10.** Por seu turno, a Câmara Municipal de Silves, quando ouvida antes da formulação da recomendação, retorquiu dizendo que o agravamento destas taxas se encontraria habilitado pelo Decreto-lei nº55/73, de 24 de Fevereiro, diploma que alterara a tabela B anexa ao Código Administrativo, na versão revista pelo Decreto-lei nº49.438, de 11 de Dezembro de 1969.
- 11.** Na recomendação que dirige à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Silves, o Provedor de Justiça observa que o diploma citado foi revogado pela primeira Lei das Finanças Locais (art. 27º, alínea c), da Lei nº1/79, de 2 de Janeiro). Não que tivesse expressamente revogado o Decreto-lei nº55/73, mas por ter revogado o diploma que este se limitara a modificar. Revogado um acto normativo, caducam, por consequência, todas normas que lhe haviam introduzido modificações, supressões ou aditamentos.
- 12.** Por fim, a Câmara Municipal de Gondomar louvar-se-ia na autonomia financeira dos municípios, reforçada pela contracção da tutela administrativa à verificação do cumprimento da lei.
- 13.** Considerou o Provedor de Justiça que a autonomia financeira não é posta em causa. Contudo, há-de reconhecer-se que é a autonomia municipal a dever mover-se no quadro da legalidade e não a legalidade a conter-se à autonomia administrativa e financeira dos municípios. Neste sentido, as assembleias municipais apenas podem lançar taxas cujo facto constitutivo se encontre previsto na lei, não podendo criar novas taxas

nem introduzir agravamentos com base em distinções não contempladas pelo legislador.

- 14.** É certo que a tutela administrativa se cinge ao controlo da legalidade dos actos e omissões dos órgãos autárquicos, mas não menos certo é que são razões de legalidade que determinantemente levam o Provedor de Justiça a adoptar este procedimento. Isto, para além de a fiscalização exercida pelo provedor de Justiça não constituir qualquer modo de tutela.
- 15.** Já nas recomendações formuladas às Câmaras Municipais de Loures e Vila Franca de Xira não houve necessidade de apresentar motivações diferenciadas.