

Em concreto, pretende-se saber se o não pagamento das referidas taxas determina “a execução fiscal do débito correspondente, nos termos do artigo G/24.º do CRMP ou o arquivamento do processo por extinção do procedimento, em face do disposto no artigo G/23.º e no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”.

Surge tal pedido na sequência do não pagamento da última prestação das taxas devidas pelo licenciamento das obras de alteração no prédio sito na

Enunciada a questão, cumpre, pois, emitir parecer.

Análise jurídica

Na definição constante do artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, as taxas das autarquias locais são “tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.”

Do citado normativo decorre que uma principais características das taxas reside no seu carácter bilateral ou sinalagmático, isto é, no facto de serem a contrapartida de uma prestação pública, que muito embora possa não ser, do ponto de vista económico, estritamente equivalente, sempre terá que ser minimamente proporcional.

Conforme ensina doutrina autorizada, *ao conceito de sinalagma importa uma certa reciprocidade e não necessariamente uma equivalência económica. O que é fundamental é que existam prestações recíprocas: se uma não for cumprida, o*

*devedor da outra pode recusar o seu cumprimento ou exigir a devolução do que houver cumprido, se o tiver feito antes de verificado o incumprimento da outra parte.*¹

Assentes neste entendimento, que é pacífico quer na doutrina quer na jurisprudência², julgamos poder desde já afirmar que a resposta à questão de saber quais as consequências do não pagamento das taxas das autarquias locais terá que ser a de que o seu não pagamento determina, em regra, **a extinção do procedimento** a que respeitam.

Na verdade, sendo as taxas a contrapartida de uma prestação pública, numa situação de não pagamento das taxas no prazo para o efeito estabelecido, não restará ao Município outra alternativa senão a de recusar a prestação pública a que as mesmas se referem, e, conseqüentemente, extinguir o respectivo procedimento.

Só assim não sucederá se, porventura, a respectiva contrapartida pública tiver já sido prestada.

Numa tal hipótese, atenta a reciprocidade de prestações que é inerente às taxas, estaremos já perante **um débito ao Município** que implicará a sua cobrança coerciva através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Entendimento que, aliás, decorre do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e que, de resto, se encontra vertido no Código Regulamentar do Município do Porto.

¹ In CASTANHEIRA, M.^a José *et alii*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 487.

² Vide por todos Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.2008, proferido no âmbito do processo n.º 0500/08.

Com efeito, determina o n.º 1 do artigo G/23.º do Código Regulamentar do Município do Porto (C.R.M.P.) que “(...) o não pagamento das taxas no prazo estabelecido para o efeito implica a extinção do procedimento a que elas digam respeito.”

Por seu turno, estabelece o artigo G/24.º do C.R.M.P., em consonância, com o n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, que o não pagamento das taxas relativas a facto, serviço ou benefício de que o contribuinte tenha usufruído sem o respectivo pagamento, implica “a extracção das respectivas certidões de dívida (...) para efeitos de execução fiscal”.

Subsumindo tudo quanto, em termos gerais, vimos de dizer ao caso concreto das taxas relativas às operações urbanísticas, concluiremos que o seu não pagamento não poderá senão determinar a extinção do respectivo procedimento.

Senão vejamos:

Ao nível do Urbanismo, as taxas correspondem, como é consabido, aos actos de controlo prévio municipal e à realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas.

Com efeito, nos termos do disposto, conjugadamente, no artigo 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e no artigo 116.º do R.J.U.E, resulta que, no essencial, são dois os tipos de taxas inerentes às operações urbanísticas, a saber, a taxa pela concessão de licenças e a taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas, abreviadamente, designada por T.M.I.

A primeira constitui, segundo as Autoras cujo entendimento aqui acompanhamos, “a contrapartida da remoção de um limite legal ao exercício de um direito – o limite por lei imposto à liberdade de edificação, abrangendo a liberdade de urbanização e de divisão fundiária do solo – e a prestação de um serviço por parte da Administração

*local que corresponde à apreciação dos projectos e à emissão das respectivas licenças e alvarás*³.

Já a segunda (T.M.I.) “*visa servir de contrapartida à actividade do ente público de criação de infra-estruturas em falta ou do seu reforço, ou ainda da mera manutenção das mesmas quando estas já existam, necessidades estas feitas sentir pela realização da operação urbanística que justifica o seu pagamento*”⁴

O que significa que, muito embora as taxas inerentes ao licenciamento das operações urbanísticas apenas sejam pagas no momento da emissão do respectivo alvará, não são taxas devidas somente pela emissão deste título mas taxas que, como vimos de afirmar, são a contraprestação pela (eventual) realização, manutenção ou reforço das infra-estruturas urbanísticas e pela remoção de um limite legal à possibilidade de construção, remoção essa que é determinada pela licença de construção.

De facto, o momento constitutivo do procedimento administrativo de controlo prévio à operação urbanística pretendida é, como é sabido, a deliberação da Câmara Municipal que consubstancia o deferimento do pedido, sendo o alvará tão só o acto integrativo da eficácia do acto de licenciamento.

Esta natureza meramente integrativa da eficácia do acto de licenciamento encontra-se expressamente prevista no n.º 1 do artigo 74.º do R.J.U.E. nos termos do qual “*as operações urbanísticas objecto de licenciamento são tituladas por alvará cuja emissão é condição de eficácia da licença*”.

Contudo, o acto “*que remove o limite legal ao exercício do direito*” é, reiteramos, a deliberação da Câmara Municipal que defere o pedido de licenciamento da operação urbanística e não a emissão do respectivo alvará.

³ *Op cit.* pág. 486 e 487

⁴ *Idem* pág. 487

O que vimos de dizer aplicar-se-á, «*mutatis mutandi*», ao procedimento de comunicação prévia consagrado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, no âmbito do qual, como é sabido, não se prevê a emissão de qualquer alvará, sendo título suficiente para a realização das operações urbanísticas submetidas a este tipo de controlo prévio, enquanto não estiver implementado o sistema informático previsto no seu artigo 8.º A, a certidão da informação da sua não rejeição e o prévio pagamento das taxas devidas.⁵

Por conseguinte, e tendo em consideração o carácter essencial da taxa – a sua *sinagmaticidade* ou *bilateralidade* – parece-nos claro que, não sendo pagas as taxas inerentes às operações urbanísticas, daí não poderá advir senão a extinção do procedimento a que elas respeitam, ou seja, do procedimento de licenciamento ou de admissão da comunicação prévia.

Entendemos, na verdade, que numa tal hipótese, haverá que, se for o caso, indeferir-se o pedido de emissão do alvará, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 76.º do R.J.U.E., e subseqüentemente, extinguir-se o procedimento de licenciamento ou de admissão de comunicação prévia por falta de pagamento das respectivas taxas nos termos previstos no artigo G/23.º do C.R.M.P.

É certo que, contra a extinção do procedimento, poder-se-ia argumentar que, reportando-se as taxas inerentes às operações urbanísticas a todo o procedimento de controlo prévio municipal, nele se incluindo o conjunto dos actos conducentes ao licenciamento ou admissão da comunicação, designadamente, a apreciação pelos serviços, em sede de apreciação liminar, dos elementos instrutórios dos pedidos, ou, posteriormente, a apreciação do projecto de arquitectura ou de loteamento, sempre

⁵ Cfr. Artigo 36.º A do R.J.U.E. na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro e n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 216/2008, de 4 de Março, que procede à regulamentação do funcionamento do sistema informático previsto no n.º 2 do artigo 8.º -A do R.J.U.E., na redacção dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

estariamos, numa tal hipótese, perante um débito ao Município correspondente ao serviço burocrático entretanto prestado.

Todavia, este argumento não tem correspondência na Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais (TTORM) em vigor.

Com efeito, para que um tal argumento procedesse seria necessário que estivesse repercutida no valor total das taxas devidas pelo licenciamento / admissão da comunicação prévia das operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio municipal, uma taxa pela prestação do referido serviço burocrático.

Analisada, porém, a TTORM em vigor verifica-se que a mesma apenas prevê taxas pelo licenciamento e emissão do respectivo alvará e pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas, não fixando qualquer taxa pela prestação do referido serviço burocrático.⁶

Igualmente improcederá, a nosso ver, o entendimento de acordo com o qual, tratando-se do licenciamento ou admissão de comunicação prévia (vulgo, legalização) de obras já executadas, será ainda de exigir, quando a mesma seja liquidada, a taxa pela realização, manutenção ou reforço das infra-estruturas urbanísticas, uma vez que, numa tal hipótese, sempre existirá um serviço já prestado, e por isso, um débito ao Município.

Quanto a esta questão não podemos, todavia, deixar de salientar aqui que, é precisamente para garantir a existência de uma verdadeira contrapartida pública que permita a caracterização da T.M.I como uma verdadeira taxa, que o n.º 5 do artigo 116.º do R.J.U.E. obriga a que os projectos de regulamento de taxas sejam acompanhados da respectiva fundamentação, tendo em conta designadamente o

⁶ Lacuna, aliás, que não deixou de ser tida em consideração pelo legislador municipal em sede do projecto revisão da parte G do C.R.M.P que prevê já uma taxa, exigível no momento da sua apresentação, pela apreciação dos projectos submetidos a controlo prévio municipal.

programa plurianual de investimentos municipais na execução, realização, manutenção ou reforço das infra-estruturas gerais.⁷

Em face do quadro legal vigente, o município só poderá, pois, cobrar a taxa pela realização, reforço e manutenção das infra-estruturas quando estas estejam já assumidas, previstas e programadas.

Ora, não é crível que o investimento municipal em tais infra-estruturas seja assumido ou programado em função dos encargos inerentes às operações urbanísticas já executadas mas não submetidas a controlo prévio municipal.

Assim sendo, não vemos que possa defender-se, numa situação de não pagamento das taxas devidas pelo licenciamento ou pela admissão de comunicação prévia de obras já executadas, a exigibilidade da T.M.I.

Pelo exposto concluímos que a resposta à questão de saber quais as consequências do não pagamento das taxas inerentes às operações urbanísticas não poderá senão ser a de que o seu não pagamento determina a extinção do respectivo procedimento de licenciamento ou admissão de comunicação prévia.

Do pagamento em prestações

Diversa será, porém, a conclusão nas situações de pagamento de taxas em prestações.

Numa situação de autorização de pagamento em prestações nos termos previstos no artigo G/17.º do C.R.M.P. estamos perante uma contraprestação cujo cumprimento se distribui ao longo do tempo.

⁷ No mesmo sentido *vide* n.º 2 do artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

Neste sentido, parece-nos que a partir do momento em que é deferido o pagamento fraccionado das taxas e paga a primeira prestação, poderá o interessado, legitimamente, iniciar a execução da operação urbanística submetida a controlo prévio municipal.

Julgamos, aliás, que é precisamente pelo facto de se pressupor que numa tal situação foi já prestada a contrapartida pública a que as taxas respeitam, que se prevê que o não pagamento de uma qualquer prestação acarreta o vencimento das restantes.

Com efeito, determina o n.º 5 do artigo G/17.º do C.R.M.P. que *“a falta de pagamento de qualquer prestação implica o vencimento imediato das seguintes, assegurando-se a execução fiscal da dívida remanescente mediante a extracção da respectiva certidão de dívida”*.

Nesta hipótese, e pressupondo, pois, que foi já efectuada a prestação pública a que respeitam as taxas, estaremos então, conforme temos vindo a afirmar, perante uma dívida ao Município cujo cumprimento poderá ser coercivamente exigido através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Assim sendo, somos de parecer que quando seja deferido pagamento de taxas em prestações e a partir do momento em que é efectuada o pagamento da primeira prestação deverão os competentes serviços municipais, emitir, se for o caso, o respectivo alvará de licença.

Pelo exposto, e em síntese, formulam-se as seguintes

Conclusões

1. Caracterizando-se as taxas pelo seu carácter bilateral ou sinalagmático, a significar a existência de uma corresponsabilidade entre duas prestações, uma a pagar pelo utente do bem ou serviço público e a outra a prestar pelo ente público, *in casu* o Município, forçoso é concluir que a resposta à questão de saber quais as consequências do seu não pagamento, não poderá senão ser a de que o não pagamento das taxas determina, em regra, a extinção do procedimento a que as mesmas respeitam.

2. Entendimento que, de resto, se encontra consagrado no n.º 1 do artigo G/23.º do Código Regulamentar do Município do Porto (C.R.M.P.) que determina que “(...) o não pagamento das taxas no prazo estabelecido para o efeito implica a extinção do procedimento a que elas digam respeito.”

3. Só assim não será se, porventura, a contrapartida pública tiver já sido prestada. Numa tal hipótese, e atenta a reciprocidade de prestações que é inerente às taxas, estaremos já perante **um débito ao Município** que implicará a sua cobrança coerciva através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

4. Assim, estabelece o artigo G/24.º do C.R.M.P., em consonância, de resto, com o n.º 2 do artigo 12.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, que o não pagamento das taxas relativas a facto, serviço ou benefício de que o contribuinte tenha usufruído sem o respectivo pagamento, implica “a *extracção das respectivas certidões de dívida (...) para efeitos de execução fiscal*”.

5. No caso concreto das taxas inerentes às operações urbanísticas o procedimento a que elas respeitam é o procedimento de licenciamento ou de admissão de comunicação prévia, pelo que na hipótese de não ser efectuado o pagamento das respectivas taxas no prazo para o efeito estabelecido, haverá que, se for o caso, indeferir-se o pedido de emissão do alvará, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 76.º do R.J.U.E., e subsequentemente, extinguir-se o procedimento de licenciamento

ou de admissão de comunicação prévia, nos termos previstos no artigo G/23.º do C.R.M.P.

6. Numa situação de pagamento de taxas em prestações determina o n.º 5 do artigo G/17.º do C.R.M.P. que *“a falta de pagamento de qualquer prestação implica o vencimento imediato das seguintes, assegurando-se a execução fiscal da dívida remanescente mediante a extracção da respectiva certidão de dívida”*.

7. No entanto, porque o entendimento subjacente à previsão legal é o de que foi já efectuada a prestação pública a que se referem as taxas e que, por conseguinte, estamos perante uma dívida ao Município susceptível de execução fiscal, o procedimento a adoptar pelos competentes serviços municipais nas situações de autorização de pagamento de taxas em prestações deverá ser o de proceder à emissão e entrega do respectivo alvará de licença no momento em que seja efectuado o pagamento da primeira prestação.

8. Em conformidade com o exposto, no caso vertente, propomos que se proceda à entrega do alvará de licença ao interessado e, simultaneamente, se assegure, nos termos previstos no artigo G/17.º do C.R.M.P., a execução fiscal da dívida remanescente.

Este é, *s.m.o.* o nosso parecer

À consideração superior.

A consultora jurídica

(Anabela Moutinho Monteiro)