

Da restituição de taxas urbanísticas com fundamento na caducidade da licença

Hugo Flores da Silva*

No percurso do Professor Doutor António Cândido de Oliveira evidencia-se o papel de professor, manifestado numa brilhante carreira universitária ao longo de várias décadas de atividade. Não se limitou, porém, o Ilustre Professor, a desenvolver a sua atividade académica dentro das quatro paredes da sala de aula e a oferecer a sua produção científica à comunidade. Através de vários projetos, que rapidamente se assumiram como instituições de referência no mundo jurídico, impulsionou e promoveu a produção e publicação científica junto dos seus pares, destacando-se o papel do Professor no âmbito do Direito das Autarquias Locais.

Saudamos, por isso, e congratulamos a iniciativa de o homenagear, mediante a publicação destes Estudos, e com agrado contribuimos com o presente artigo.

I. Enquadramento temático

Constituindo uma das mais importantes formas de arrecadação de receita por parte dos municípios portugueses, e contribuindo de forma determinante para a garantia da sua autonomia financeira, a cobrança de taxas no contexto do desenvolvimento e concretização do fenómeno urbanístico comporta relevantes ablações patrimoniais coativamente impostas na esfera jurídica dos sujeitos adstritos ao seu pagamento. Não será, por isso, de estranhar que as relações jurídicas tributárias constituídas no âmbito do desenvolvimento de operações urbanísticas sejam campo fértil para a emergência de conflitos de pretensões entre o sujeito a quem assiste o direito de receber o tributo e o sujeito vinculado ao seu pagamento.

O presente artigo tem, precisamente, por objeto a análise de um momento do desenvolvimento das referidas relações em que os interesses dos sujeitos intervenientes se contrapõem de forma irremediável, constituindo propósito do mesmo contribuir para a definição da solução jurídica mais adequada à sua composição. Referimo-nos à questão de saber se, no âmbito de uma operação urbanística¹, uma vez caducada a respetiva licença sem que a obra licenciada haja sido edificada, deverão ser restituídos os valores cobrados ao respetivo promotor a título de “taxas urbanísticas”².

Antes de avançarmos, porém, cumpre esclarecer que, sem prejuízo da diversidade de manifestações que o conceito pode revestir, utilizaremos o conceito de “taxas urbanísticas” em sentido amplo, de modo a nele fazer compreender três tipos de tributos, tendencialmente reconduzidos à figura jurídica de taxa e designados por: (i) taxas devidas pela concessão do licenciamento; (ii) taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas; e (iii) taxas de compensação³.

Tendo em vista o propósito supramencionado, a nossa exposição será estruturada de forma tripartida. Num primeiro momento, será promovida uma breve análise e caracterização da figura jurídica da taxa. Concluída esta tarefa, e tendo por referência as conclusões extraídas nesse

* Assistente da Escola de Direito da Universidade do Minho. Artigo integrada na Obra *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, Almedina, 2017.

¹ Para efeitos expositivos, utilizamos o conceito em termos amplos, e não com o sentido que lhe é atribuído pela alínea j) do Regime Jurídico de Edificação e Urbanização (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, reconduzindo-o a qualquer operação sujeita a licenciamento no âmbito daquele diploma.

² Não obstante as dúvidas que serão manifestadas *infra* quanto à qualificação jurídica das figuras tributárias em análise, por facilidade expositiva, serão as mesmas designadas por “taxas urbanísticas”.

³ Individualizando as assinaladas categorias de taxas urbanísticas, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, “Tributação e Urbanismo no Direito Europeu”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, FDUL, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 484.

primeiro momento, dedicaremos a nossa atenção, num segundo momento, à análise e caracterização das taxas suportadas no âmbito dos procedimentos de licenciamento urbanístico. Finalmente, num terceiro momento, e partindo das conclusões extraídas nos momentos anteriores, serão analisados os efeitos da caducidade da licença sem que tenha sido realizada a operação urbanística licenciada, no que respeita à (eventual) obrigação de restituição dos montantes suportados com o pagamento das referidas taxas.

II. Breve caracterização e análise da figura da taxa e dos pressupostos da sua exigibilidade

O artigo 4.º da Lei Geral Tributária (LGT) distingue três categorias essenciais de tributos – impostos, taxas e contribuições –, para os quais estabelece finalidades e pressupostos de exigibilidade distintos. Assumindo a natureza jurídica de um tributo, a taxa consubstancia uma prestação patrimonial coativa com finalidades financeiras⁴, distinguindo-se das demais figuras tributárias pelo facto de ser exigida, por uma entidade que exerça funções públicas, em virtude de uma contraprestação efetiva, específica e individualizada. Neste sentido, prevê o n.º 2 do artigo que “[a]s taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”⁵. No que respeita às taxas devidas às autarquias locais, no mesmo sentido vai o artigo 3.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RG TAL), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, e o n.º 2 do artigo 20.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Promovendo uma aproximação ao conceito, podemos definir a taxa como uma prestação patrimonial coativa com finalidades financeiras, exigida a um sujeito por uma entidade que exerça funções públicas como contrapartida da, efetiva, prestação concreta de um serviço público, da utilização de um bem do domínio público ou da remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares⁶. Como melhor será analisado *infra*, a taxa dissocia-se dos demais tributos em virtude da sua natureza sinalagmática, pressupondo sempre a existência de uma efetiva contrapartida específica e individual, mas não necessariamente sincrónica.

A vigência do princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado no artigo 13.º da

⁴ Para uma aproximação ao conceito de tributo, cfr. ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal I*, Lisboa, 1981, FDUL, pp. 35 e segs.; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro (Finanças Locais)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 189; GIANFRANCO GAFFURI, *Diritto Tributario, Parte Generale e Parte Speciale, Sesta Edizione*, Minali, Cedam, 2009, pp. 5 e segs.; GASPARE FALSITTA, *Manuale di Diritto Tributario, Parte Generale, Quinta Edizione Riveduta*, Milani, Cedam, 2005, pp. 18 e segs.

⁵ Como salienta o Tribunal Constitucional, a promulgação da LGT constituiu o ponto de viragem do regime jurídico vigente no domínio das taxas, significando que a exigência de que as mesmas assentassem na prestação de um serviço ou utilização privativa de um bem do domínio público deu lugar a uma enumeração tripartida das categorias de prestação pública que dão causa e servem de contrapartida à prestação exigível a título de taxa – cfr. Acórdão do TC n.º 177/2010. Este e os restantes acórdãos do Tribunal Constitucional referidos no texto estão disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt.

⁶ Podemos encontrar aproximações ao conceito de taxa em SÉRGIO VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 203; SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, 2.ª ed., Cejur, 2013, pp. 11 e segs.; BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, 1.º Colóquio Internacional – O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo – Ciclo de Colóquios: O Direito do Urbanismo do Séc. XXI, Coimbra, Almedina, 2002, p. 181; EDUARDO PAZ FERREIRA, “Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas: o caso da taxa municipal devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas”, in *Ciência Técnica e Fiscal*, n.º 380, Lisboa, Ministério das Finanças, outubro-dezembro, 1995, pp. 67 e segs.; ANTÓNIO JOSÉ AFONSO MARCOS, “As Taxas Municipais e o Princípio da Legalidade Fiscal”, in *Fisco*, n.º 74/75, janeiro/fevereiro, 1996, Ano VIII, p. 23; e GASPARE FALSITTA, *Manuale di Diritto Tributario, Parte Generale, Quinta Edizione Riveduta, cit.*, pp. 27 e segs.

Constituição da República Portuguesa (CRP), em matéria tributária reflete-se em duas exigências fundamentais: a exigência de generalidade ou universalidade dos tributos, no sentido em que todos devem resultar adstritos ao seu pagamento; e a exigência de uniformidade dos tributos, segundo a qual todos deverão resultar adstritos ao seu pagamento com base no seu critério, através do qual possa ser medida essa igualdade⁷.

No entanto, ao contrário do que sucede com os impostos, os quais são exigidos em função de um critério de natureza intrínseco ao próprio sujeito passivo – a sua capacidade contributiva⁸ – e independentemente da individualização de qualquer contraprestação, as taxas assumem-se como tributos de natureza comutativa e encontram fundamento no princípio da equivalência⁹, porquanto visam a compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo respetivo sujeito passivo. Com efeito, na medida em que configuram tributos cujo propósito assenta em fazer refletir na esfera jurídica dos respetivos sujeitos passivos as despesas com a realização de prestações administrativas de que são causadores ou beneficiários, o critério de exigibilidade das taxas deverá passar pela consideração do custo ou benefício associado às referidas prestações¹⁰. Porquanto assentam na compensação de contraprestações efetivas, as taxas diferenciam-se da figura das contribuições, as quais têm por referência contraprestações meramente presumidas¹¹.

A exigência de uma taxa pressupõe, em face do exposto, uma estreita relação entre a prestação entregue pelo sujeito passivo e a contraprestação realizada pelo sujeito ativo da relação jurídica tributária, em termos tais que a realização de uma dependerá diretamente da outra, aspeto que levou a doutrina tributária a afirmar a sua natureza sinalagmática¹². Neste sentido, a prestação e a contraprestação que integram o objeto da relação jurídica tributária deverão equivaler-se numa dupla perspetiva:

⁷ Para mais desenvolvimentos sobre a questão, cfr. SÉRGIO VASQUES, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 23 e segs. Também neste sentido, mas tendo os impostos por referência, entre outros, cfr. JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 3.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1989, pp. 215 e segs.; JOSÉ CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*, Coimbra, Almedina, 1988, p. 445; JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO, JOSÉ M. TEJERIZO LÓPEZ e GABRIEL CASADO OLLERO, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Vigésima Edición, Madrid, Tecnos, 2009, p. 98.

⁸ Sobre o referido princípio da capacidade contributiva, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*, cit., pp. 462 e segs.; VÍTOR ANTÓNIO DUARTE FAVEIRO, *O Estatuto do Contribuinte, A Pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 168 e segs.; e HUGO FLORES DA SILVA, *Privatização do Sistema de Gestão Fiscal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 247 e segs.

⁹ Sobre o referido princípio da equivalência, entre outros, cfr. SÉRGIO VASQUES, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, cit., pp. 335 e segs.; e BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, cit., pp. 187 e segs.

¹⁰ Cfr. SÉRGIO VASQUES, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, cit., pp. 445 e segs.; SÉRGIO VASQUES, “O Sector Industrial e as Taxas de Licenciamento da Estradas de Portugal”, in *Taxas e Contribuições Sectoriais*, Sérgio Vasques (coord.), Coimbra, Almedina, 2013, p. 243; SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, cit., pp. 105 e segs.; e EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas*, cit., p. 67.

¹¹ Neste sentido, cfr. SÉRGIO VASQUES, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, cit., pp. 447 e 448.

¹² O conceito de sinalagma foi juridicamente apropriado e desenvolvido pelo direito civil. Entre outros, cfr. NUNO MANUEL PINTO DE OLIVEIRA, *Princípios de Direito dos Contratos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p. 786; e CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.^a ed., por ANTÓNIO PINTO MONTEIRO e PAULO MOTA PINTO, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pp. 402 a 404.

a) Numa perspetiva externa ou jurídica, importa considerar que o cumprimento de uma constitui pressuposto do cumprimento da outra, em termos tais que a não realização da prestação legitimará o não pagamento da taxa, sendo o inverso igualmente verdadeiro. Sendo cobradas em virtude da ocorrência das supramencionadas prestações públicas, revelar-se-á inexigível o pagamento das taxas, quando aquelas não sejam efetivamente realizadas. Pela mesma ordem de razões, se o sujeito passivo não proceder ao pagamento da taxa, o credor tributário encontrar-se-á, em princípio, exonerado de realizar a respetiva contraprestação¹³.

b) Numa perspetiva interna ou económica, importa considerar que a prestação e a contraprestação deverão equivaler-se em termos de valor, o que constitui um corolário da entrega ao princípio da equivalência da função de critério de igualdade a aplicar na disciplina das taxas. Exigir-se-á, portanto, que o valor das taxas resulte adequado ao custo ou ao benefício inerente à prestação pública em causa, em termos tais que os sujeitos passivos deverão suportar taxas iguais ou diferentes, conforme o sejam os respetivos custos ou benefícios que subjazem àquele pagamento.

Não obstante o exposto, a doutrina¹⁴ e a jurisprudência¹⁵ têm entendido que, embora a relação sinalagmática deva assumir um caráter substancial, e não meramente formal, tal não significará, porém, que se exija uma absoluta correspondência económica entre a contrapartida e o montante da taxa pago pelo sujeito passivo. Ainda que, por princípio, o valor da compensação deva ser orientado pelo custo da prestação para o sujeito ativo ou pela utilidade de que beneficia o sujeito passivo, a definição do seu valor poderá ter em consideração outros aspetos, admitindo-se desvios à estrita correspondência económica, desde que o desequilíbrio entre prestação e contraprestação não comporte uma obliteração da sua natureza comutativa¹⁶.

Com a aprovação do RGTAL, o referido princípio da equivalência mereceu reconhecimento expresso na nossa ordem jurídica no que respeita às taxas devidas às autarquias locais, prevendo o n.º 1 do artigo 4.º daquele diploma – sob a epígrafe “princípio da equivalência jurídica”¹⁷ – que “o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”¹⁸.

¹³ Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 177/10, *cit.*, e n.º 258/2008. Na doutrina, cfr. ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal I*, *cit.*, p. 42; TEIXEIRA RIBEIRO, “Noção jurídica de taxa”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 117.º, p. 291; SÉRGIO VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, *cit.*, p. 207; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro (Finanças Locais)*, *cit.*, pp. 212 e 213; e GASPARE FALSITTA, *Manuale di Diritto Tributario, Parte Generale, Quinta Edizione Riveduta*, *cit.*, p. 31.

¹⁴ Neste sentido, cfr. ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, *cit.*, pp. 43 e 44; SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, *cit.*, pp. 60 e 61; BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, *cit.*, pp. 187 e segs.; EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas*, *cit.*, pp. 76 e segs.; e JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro (Finanças Locais)*, *cit.*, p. 213.

¹⁵ Neste sentido, entre outros, cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 357/1999, 410/2000, 365/2003 e 344/2009; e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 12 de novembro de 2003, proc. 0598/03 (este e os restantes acórdãos do STA indicados no texto estão disponíveis em www.dgsi.pt).

¹⁶ Cfr. SÉRGIO VASQUES, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, *cit.*, pp. 529 e segs.

¹⁷ Segundo SÉRGIO VASQUES, “o artigo 4.º do diploma, possuindo embora a epígrafe de princípio da equivalência jurídica, consagra no seu n.º 1 um genuíno princípio de equivalência económica” – cfr. *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, *cit.*, pp. 349 e 350.

¹⁸ A vigência do princípio é reforçada pela previsão, na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º do RGTAL, quando naquela disposição se prevê que o regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias contenha obrigatoriamente, sob pena de nulidade, “a fundamentação económico-financeira

Conforme tivemos oportunidade de referir *supra*, a taxa pressupõe a existência de uma contrapartida efetiva, específica e individual, mas não necessariamente sincrónica. Importa, por isso, neste momento, proceder à densificação de tal afirmação.

Desde logo, as taxas deverão assentar em (i) prestações públicas efetivas, não podendo resultar presumidos os custos ou benefícios que com as mesmas se visam atingir, sob pena de a figura tributária em questão passar a qualificar-se como uma contribuição.

Por outro lado, as referidas prestações devem ser (ii) específicas, no sentido de que ao pagamento da taxa corresponda uma utilidade determinada, a qual, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 4.º da LGT, poderá materializar-se: na concreta prestação de um serviço público por parte do credor tributário ao respetivo devedor; na utilização privativa por parte do devedor tributário de um bem do domínio público, cujo acesso lhe é disponibilizado pelo credor tributário; ou na remoção, pelo credor tributário, de um obstáculo jurídico ao comportamento do devedor tributário, o que lhe permitirá a realização de uma atividade que, de outra forma, lhe estaria vedada¹⁹.

Mais se exige que as taxas tenham por base (iii) prestações públicas individualizadas, não sendo, assim, de admitir que a contrapartida das taxas não se encontre individualizada. Deverá existir uma conexão relevante entre o custo (porque lhe dá causa) ou o benefício (em princípio²⁰, porque dela beneficia) que sustenta a exigência da taxa e o sujeito que resultará adstrito ao seu pagamento. Não se exclui a possibilidade de, em certas circunstâncias, as utilidades que subjazem ao pagamento da taxa poderem beneficiar terceiros, ainda que de forma reflexa ou indireta, desde que tais utilidades beneficiem o respetivo sujeito passivo de forma direta e especial – portanto, de forma diferenciável perante os demais. Não será, porém, de admitir a cobrança de taxas quando a utilidade proporcionada não se refletir de forma especial e individualizada na esfera jurídica de um sujeito, mas na esfera jurídica de uma pluralidade indeterminada de sujeitos²¹.

Finalmente, (iv) não se exige que a taxa assente numa prestação pública sincrónica. Embora se estabeleça uma relação incindível entre a taxa exigida e a respetiva contraprestação, daí não deverá, porém, extrair-se um imperativo de simultaneidade no que respeita à realização de uma e de outra. Não é, portanto, necessário uma absoluta coincidência temporal entre o momento da realização do pagamento da taxa e o momento da verificação da respetiva contrapartida²², podendo suceder que a prestação e a respetiva contraprestação não

relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local”.

¹⁹ Cfr. ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal I*, cit., pp. 48 e segs.; SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, cit., p. 41; CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, “Curso de Direito Fiscal”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 124, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da DGCI, Ministério das Finanças, 1981; BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, cit., p. 184.

²⁰ Em determinados casos, e não obstante a verificação do exigido nexo de causalidade, o pagamento da taxa poderá não comportar um benefício para o sujeito adstrito ao seu pagamento. Será o caso da cobrança de taxas de justiça. Sobre a questão, cfr. BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, cit., p. 184; e EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas*, cit., p. 77.

²¹ Neste sentido, cfr. BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, cit., p. 183. Em sentido tendencialmente distinto, cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas*, cit., p. 78.

²² Neste sentido, cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 344/2009, cit., 274/2004 e 410/2000, cit. Cfr., também, Acórdãos do STA de 22 de março de 2011, proc. 090/11, e do Tribunal Central Administrativo (TCA) Norte de 10 de março de 2005, proc. 00290/04.

sejam sincrónicas e resultem temporalmente desencontradas²³.

Analisada e caracterizada, ainda que de forma sucinta e em traços gerais, a figura jurídica da taxa, importa atentar, em específico, nas taxas urbanísticas que integram o objeto do presente artigo, para que sobre as mesmas nos possamos pronunciar convenientemente.

III. Tipologia de taxas devidas no âmbito de uma operação urbanística

Não sendo estanques entre si, os ramos do direito tributário e do urbanismo concebem pontos de interseção mútua, entre os quais podemos destacar, para os efeitos propostos no presente artigo, o que se relaciona com o facto de o desenvolvimento da atividade urbanística originar factos tributários suscetíveis de tributação²⁴. Em concreto, interessa-nos considerar os factos tributários que se revelam aptos ao nascimento de obrigações de pagamento de taxas. Trata-se, portanto, da seleção de substratos factológicos emergentes no contexto das operações urbanísticas como relevantes para o efeito do nascimento de obrigações de pagamento de taxas, em termos tais que o desenvolvimento dos procedimentos de licenciamento urbanístico se revela apto à emergência de relações jurídicas tributárias.

Porquanto a lei atribui aos municípios o papel primordial no desenvolvimento dos procedimentos urbanísticos²⁵, as taxas urbanísticas assumem, em grande parte dos casos, a natureza de taxas devidas às autarquias locais, competindo a estas a aplicação das normas jurídicas que as disciplinam. Ou seja, a par das competências que diretamente respeitam à condução dos procedimentos urbanísticos são-lhe atribuídas competências tributárias intimamente relacionadas com aqueles procedimentos.

As receitas tributárias constituem, aliás, uma das mais importantes fontes de financiamento dos municípios, contribuindo de forma determinante para a efetivação da sua autonomia financeira, constitucionalmente consagrada no n.º 1 do artigo 238.º da CRP²⁶.

Conforme se referiu, o objeto do presente trabalho incide sobre a análise da necessidade de restituição de “taxas urbanísticas” com fundamento na caducidade da licença que tenha autorizado o promotor da operação a edificar, considerando-se enquanto tal: as taxas devidas pela concessão do licenciamento; as taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias; e as taxas de compensação.

Passemos a analisar cada uma destas figuras.

a) Taxas devidas pela concessão do licenciamento:

²³ “Ponto indispensável é, porém, que o contribuinte goze da possibilidade efectiva de aceder ao consumo do bem consubstanciado na contraprestação da autoridade pública dentro daquele espaço temporal em que seja razoável, sob o ponto de vista da normal expectativa humana, prever que ainda exista a necessidade carenciada de ser satisfeita pela causa da taxa – espaço esse que não deixa de estar presente na lei de conformação do facto tributário” – cfr. BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, cit., p. 185.

²⁴ Sobre este e outros pontos de interseção entre o direito do urbanismo e o direito tributário – cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, “Tributação e Urbanismo no Direito Europeu”, cit., pp. 467 e 468.

²⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Comentado, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 709.

²⁶ Sobre a autonomia financeira das autarquias locais, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina, 2007; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 91; JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 232 e segs.; e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 459 e segs.

A primeira tipologia de taxas a analisar diz respeito às taxas cobradas aos promotores das operações urbanísticas pela concessão do licenciamento. As referidas taxas são-lhes exigidas com fundamento no disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do RGTAL, o qual prevê que “[a]s taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente: [...] pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular”. Sustentando-se no referido normativo, no âmbito dos procedimentos de licenciamento urbanístico, são cobradas taxas pelos municípios pela concessão do licenciamento.

A contrapartida que se associa à cobrança das referidas taxas assume uma lógica bipartida. Por um lado, são cobradas pela prestação de um concreto serviço público, o qual se traduz na atividade de controlo e fiscalização desenvolvida pelos municípios relativamente à operação urbanística promovida pelo particular. Trata-se, aqui, de compensar os custos despendidos com a tramitação dos procedimentos de licenciamento, os quais pressupõem a apreciação dos projetos submetidos, a emissão das respetivas licenças e alvarás, etc. Por outro lado, são cobradas pela remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, porquanto configuram o valor a pagar pelo levantamento do obstáculo jurídico imposto pela legislação urbanística à liberdade de edificação²⁷.

b) Taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas

A segunda tipologia de taxas em análise consiste nas taxas exigidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, as quais encontram fundamento legal no disposto no n.º 2 do artigo 116.º do RJUE, nos termos do qual “[a] emissão do alvará de licença e a comunicação prévia de loteamento estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se refere a alínea a) do artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro”. Por sua vez, esta última disposição prevê que “[a]s taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente: a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias”²⁸.

Embora, numa primeira análise, pareça resultar do teor do n.º 2 do artigo 116.º do RJUE que a emissão do alvará de licença ou a admissão de comunicação prévia de loteamento constituem os factos tributários sujeitos às referidas taxas, não será esse o propósito do normativo citado, o qual assume como pressupostos constitutivos da obrigação de pagamento da referida taxa a realização, manutenção e reforço de infraestruturas primárias e secundárias, conforme preceituado na alínea a) do artigo 6.º do RGTAL²⁹.

Os sujeitos passivos das referidas taxas ficam adstritos ao seu pagamento em virtude da necessidade de compensar as despesas efetuadas, ou a efetuar, pelas autarquias, em virtude da operação de urbanização que aqueles pretendem levar a efeito. Em face da configuração das contraprestações que se lhe associam, a doutrina e a jurisprudência foram chamadas a pronunciar-se sobre a sua natureza jurídica, tendo concluído maioritariamente que se trata de

²⁷ Neste sentido, cfr. Acórdão do STA de 5 de junho de 2013, proc. 0876/12. Na doutrina, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, “Tributação e Urbanismo no Direito Europeu”, *cit.*, p. 487; e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, p. 713.

²⁸ Numa análise aos antecedentes doutrinários e jurisprudenciais das referidas taxas, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2008, *cit.*

²⁹ A redação em causa traduzirá o objetivo do legislador de estabelecer a exigência de prévio pagamento da taxa como condição da emissão do alvará. Sobre a problemática referida, cfr. CLÁUDIA REIS DUARTE/MARIANA COENTRO RIBEIRO, “O Sector da Construção Civil e as Taxas de Infra-Estruturas Urbanísticas de Lisboa”, in *Taxas e Contribuições Sectoriais, ob. cit.*, pp. 23 e 24.

uma taxa³⁰. Não obstante guardarmos algumas reservas quanto à qualificação jurídica do tributo em causa como uma taxa – mormente face à identificação de uma contraprestação efetiva e individualizável –, esse pressuposto será assumido para efeitos da elaboração do presente artigo³¹.

Tratar-se-á, assim, da consideração de que as operações de edificação comportam necessidades, presentes ou futuras, de realização, manutenção ou reforço das infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias, constituindo objetivo das taxas em questão compensar os municípios pelo incremento dos associados ao desenvolvimento da atividade urbanística dos municípios, materializada na realização daquelas intervenções³². Neste sentido, a taxa em análise revestirá a natureza jurídica de uma taxa devida pela concreta prestação de um serviço público.

Em face do exposto *supra*, a configuração do tributo em análise como uma taxa resultará da identificação de uma contraprestação em relação ao montante suportado pelo promotor da operação urbanística, a qual deverá consistir num investimento em infraestruturas urbanísticas a cargo do município, como resultado da operação urbanística a licenciar.

c) Taxas de compensação

Finalmente, a última tipologia de taxas a analisar serão as designadas “taxas de compensação”. Em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, esta figura tributária será exigida no âmbito de operações de loteamento, podendo, no entanto, ser estendida às obras de edificação, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 57.º do RJUE. Vejamos, então, em pormenor, as circunstâncias que poderão determinar a sua exigibilidade.

O pagamento das compensações será exigido, conforme resulta do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, em três situações distintas: (i) quando o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2.º (“*infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*”); (ii) não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio; ou ainda nos casos referidos no n.º 4 do artigo 43.º.

O ponto de partida para que possamos, convenientemente, analisar a figura jurídica das compensações, passará pela consideração do disposto no n.º 1 do artigo 43.º do RJUE, o qual prevê que “[o]s projetos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de

³⁰ Neste sentido, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 357/99, *cit.* Cfr., também, Acórdãos do STA de 18 de junho de 2008, proc. 0296/08, e de 25 de junho de 2008, proc. 0981/07. Na doutrina, sobre esta mesma questão, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *Tributação e Urbanismo no Direito Europeu*, *cit.*, p. 487.

³¹ Quanto a esta questão, somos sensíveis aos argumentos esgrimidos por SÉRGIO VASQUES, no sentido da recondução da figura tributária à categoria das contribuições – cfr. *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, *cit.*, pp. 221 e segs. Em sentido próprio, cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, *cit.*, pp. 48 e 29. Procedendo à análise do “*contributo di urbanizzazione*”, GASPARE FALSITTA integra o na categoria das contribuições – cfr. *Manuale di Diritto Tributario, Parte Generale, Quinta Edizione Riveduta*, p. 33.

³² Neste sentido, cfr. os já citados Acórdãos do STA de 25 de junho de 2008, proc. 0981/07, e de 5 de junho de 2013, proc. 0876/12. Ainda neste sentido, cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 258/08, 410/00 e 357/99, já citados. Na doutrina, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, *Comentado*, *cit.*, p. 713; BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal*, *cit.*, p. 203; e JOSÉ CASALTA NABAIS, *Tributação e Urbanismo no Direito Europeu*, *cit.*, p. 487.

espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos”. As referidas áreas poderão, nos termos do n.º 4 do artigo 43.º do RJUE, constituir “*partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos e regem-se pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º-A do Código Civil*”; ou, nos termos do n.º 1 do artigo 44.º do RJUE, poderão ser cedidas³³ “*gratuitamente ao município as parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal*”.

Da conjugação do disposto nas disposições citadas resulta a exigência de que as operações de loteamento prevejam parcelas de terreno para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, independentemente de se manterem em propriedade privada ou de passarem a integrar o domínio público. Nos casos em que o promotor da operação resulte dispensado de ceder gratuitamente ao município parcelas de terreno para aquele propósito, ou nos casos em que as áreas previstas para os propósitos assinalados permaneçam na esfera jurídica privada, passa a impender sobre o mesmo o ónus do pagamento de uma de compensação ao município. O montante pecuniário exigido no âmbito do cumprimento desta segunda obrigação é comumente designado por “taxa de compensação”.

Embora não seja pacífica a qualificação do instrumento jurídico em análise, tem o mesmo vindo a ser reconduzido à figura da taxa³⁴, de onde resulta a necessidade de que ao seu pagamento corresponda uma contraprestação efetiva por parte da entidade pública que a cobrou. Admitimos, porém, não ser tarefa fácil a recondução das “taxas de compensação” a uma das três categorias de taxas que se encontram enunciadas no n.º 2 do artigo 4.º da LGT. Tal facto resultará das dificuldades que se levantam relativamente à sua recondução à figura jurídica da taxa e da própria natureza jurídica do tributo em análise, em face da diversidade de circunstâncias que podem estar na origem da sua constituição.

A figura tributária em análise é estabelecida no n.º 4 do artigo 44.º do RJUE como condição alternativa – embora não voluntária – em relação à obrigação de cedência “gratuita” de parcelas de terrenos ao município³⁵. Nos casos em que o promotor da operação se encontre desonerado de a realizar, passará a impender sobre o mesmo a obrigação de pagar uma compensação ao município.

Embora a doutrina tenda a equacionar apenas a existência de um tributo nos casos em que há lugar à necessidade de compensação, consideramos legítima a extensão de tal raciocínio à própria obrigação de cedência “gratuita” de parcelas de terreno. Conforme tivemos oportunidade de referir *supra*, o conceito de “tributo” pode ser definido como uma prestação patrimonial coativa com finalidades financeiras. À figura jurídica das cedências é inerente uma

³³ Para uma análise ao instituto da cedência, cfr. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas questões”, in *Direito Regional e Local*, n.º 04, outubro/dezembro, 2008, pp. 21 e segs.; cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÁS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, pp. 376 e segs.; ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 49 e segs.; CARLA MACHADO, *As Cedências Municipais e o Adequado Crescimento das Cidades*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 41 e segs.; e JOÃO PEREIRA REIS/RUI RIBEIRO LIMA, “Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas”, in *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 3, Cedipre, 2009, pp. 3 e segs.

³⁴ Neste sentido, cfr. Acórdãos do STA de 5 de junho de 2013, proc. 0876/12, *cit.*, e de 16 de dezembro de 2015, proc. 075/14. Na doutrina, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, “Fiscalidade do Urbanismo”, in *Atas do 1.º Colóquio Internacional – O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 55.

³⁵ Há na doutrina quem qualifique as cedências como “*expropriações a custo zero*”. Cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário, cit.*, p. 48.

ideia segundo a qual estas constituem um custo que cabe imputar a quem tirar proveito da realização de determinada operação urbanística, orientando-se por uma lógica de justa repartição dos encargos urbanísticos³⁶. Partindo do pressuposto de que para a transformação de uma zona urbanizável numa zona urbanizada será necessária a criação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas, e que estes beneficiarão diretamente da sua criação, o legislador exige aos promotores da operação urbanística que contribuam diretamente para o financiamento desses custos, mediante a cedência das parcelas de terreno onde tais elementos serão implantados. Consideramos, por isso, que a obrigação de cedência – conforme resulta disciplinada no artigo 44.º do RJUE – reúne todos os pressupostos dos quais depende a sua qualificação como um tributo: trata-se de uma prestação patrimonial, embora não pecuniária; é coativamente determinada por via de lei; e assume finalidades de natureza financeira.

Atendendo aos respetivos pressupostos constitutivos, verificamos que as compensações assumem como pressuposto (portanto, facto tributário) a dispensa da obrigação de cedência. Uma vez que as obrigações de ceder e de compensar se encontram umbilicalmente relacionadas, poderíamos ser tentados a concluir que umas e outras assentam na mesma materialidade – isto é, na mesma tipologia de contraprestações – divergindo apenas na tipologia de prestação a entregar. No entanto, uma análise atenta do disposto no n.º 4 do artigo 44.º do RJUE permite-nos verificar que não será, exatamente, assim.

No que respeita à identificação da contraprestação que se associa à cobrança das compensações em análise, o Supremo Tribunal Administrativo³⁷ pronunciou-se no sentido de que a mesma corresponderá à remoção de um obstáculo jurídico. Para o efeito, considerou que a referida taxa traduzir-se-á na dispensa da cedência das parcelas de terreno – conforme imposto pelo n.º 1 do artigo 44.º do RJUE – e que, uma vez que a cedência das parcelas de terreno ou, em alternativa, o pagamento da taxa de compensação constituem pressuposto inultrapassável da emissão da licença, estaremos perante uma taxa devida pela remoção de um obstáculo jurídico à atuação do particular.

Não podemos deixar de recusar a posição assumida pelo Supremo Tribunal Administrativo. Desatendendo à substância material das contraprestações em causa, aquele Tribunal limita-se a concluir pela sua recondução à categoria da remoção de um obstáculo jurídico pelo facto de o pagamento da referida taxa constituir pressuposto da emissão da licença urbanística. Ora, o pagamento das supramencionadas taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas também constitui, como vimos, pressuposto da emissão da licença, o que, contudo, não impediu a sua qualificação como taxas devidas pela concreta prestação de um serviço público. Da mesma forma, o pagamento de uma taxa devida pela utilização privativa de um bem do domínio público constituirá pressuposto do acesso à utilização privativa desse bem, sem que tal comporte a sua qualificação como uma taxa devida pela remoção de um obstáculo jurídico.

A dependência da realização da contraprestação face ao pagamento da taxa constitui mero corolário da natureza comutativa das taxas, não podendo depender de tal facto a respetiva qualificação. Por outro lado, se através do pagamento da taxa devida pelo licenciamento deverá considerar-se removido o obstáculo jurídico à conduta do particular, a cobrança de uma nova taxa (desta feita, a taxa de compensação) com o mesmo fundamento mais não constituiria que a

³⁶ Cfr. ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, cit., p. 45; ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Cedências para o Domínio Municipal*, cit., p. 21; e SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, cit., p. 48.

³⁷ Neste sentido, os já citados Acórdãos do STA de 5 de junho de 2013, proc. 0876/12, e de 16 de dezembro de 2015, proc. 075/14.

cobrança de uma taxa sem contrapartida, em direta violação do princípio da equivalência – ou, no limite, uma dupla tributação da mesma contraprestação.

Por sua vez, a doutrina tem vindo a enquadrar a figura jurídica das compensações no contexto de um sistema de financiamento das operações urbanísticas de cariz essencialmente privado, através de um quadro de técnicas de perequação de benefícios e encargos³⁸. Neste sentido, Casalta Nabais³⁹ conclui pela natureza jurídica de taxa socorrendo-se do seguinte raciocínio: “*essas compensações visam atingir manifestações de capacidade contributiva do proprietário ou exigir contrapartidas pelas despesas urbanísticas realizadas pelo município? A nosso ver, e em abstracto, parece-nos que tais compensações terão a mesma natureza da taxa de urbanização ou, para sermos mais exactos, da “taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas”, ou seja, a natureza de taxa*”. Segundo o Autor, estaremos, também aqui, perante taxas cobradas pela concreta prestação de um serviço público.

Tal como tivemos oportunidade de referir relativamente às taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas, mantemos sérias reservas quanto à qualificação do tributo em causa como uma taxa – sobretudo, pelas dificuldades que se associam à identificação de uma contraprestação efetiva (e não meramente presumida), o que nos leva a equacionar a sua configuração como uma contribuição financeira⁴⁰. Não obstante, ainda que se assuma como rigorosa tal qualificação – o que, por razões expositivas, faremos para efeitos do presente artigo –, cremos que a proposta qualificação da compensação como uma taxa devida pela concreta prestação de um serviço público – no essencial, visando custear o impacto financeiro que a operação em causa comporta para o município ao nível do acréscimo de necessidades urbanísticas provocado pela mesma – resultará dificultada pela exigência das referidas compensações nos casos em que não há lugar a cedência por não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos.

Desde logo, será problemática a exigência das ditas compensações, nos casos referidos no n.º 4 do artigo 43.º do RJUE. Em tais situações, não obstante a dispensa da realização de cedência, o promotor da operação acabará por resultar duplamente onerado: (i) com a obrigação de prever áreas para implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos; e (ii) com o pagamento da compensação pela não cedência. Neste sentido, há doutrina⁴¹ que sustenta a necessidade de uma leitura normativamente adequada da disposição em análise, no sentido de interpretar a remissão para o n.º 4 do artigo 43.º do RJUE como uma formulação negativa, ou seja, nas situações a que se refere tal disposição o promotor ficará desonerado da obrigação de compensação – sob pena de se verificar a ausência de um nexo de correspondência entre as prestações do particular e as prestações municipais. Assim, defendem que “*a figura das compensações não é senão um mecanismo de reposição de igualdade entre, por um lado, os administrados, in casu entre aqueles que são onerados com cedências ou com a previsão de áreas que se mantêm na sua titularidade privada e, por outro, aqueles que não são onerados com qualquer uma destas imposições, ligando-se, assim, tais compensações, não ao facto de haver (ou não) cedências para o domínio municipal, mas ao facto de se mostrarem respeitados os parâmetros de dimensionamento aplicáveis*”. No entanto, ainda que, por esta via, possa considerar-se ultrapassada a problemática associada à remissão para os casos do n.º 4 do artigo 43.º do RJUE, fica, quanto a nós, por resolver o problema da exigência de compensações

³⁸ Para mais desenvolvimentos sobre a questão, cfr. JORGE CARVALHO/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Perequação, Taxas e Cedências, Administração Urbanística em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2003; e JOSÉ CASALTA NABAIS, *Tributação e Urbanismo no Direito Europeu*, cit., p. 470.

³⁹ Cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, “Fiscalidade do Urbanismo”, cit., p. 55.

⁴⁰ As limitações expositivas do presente artigo não nos permitem maiores desenvolvimentos sobre a questão.

⁴¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, cit., p. 383.

nos casos em que “*não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos*”. Vejamos porquê.

Embora à exigência do pagamento das “taxas de compensação” possa estar subjacente o propósito de garantir uma justa repartição dos encargos públicos, ou dos benefícios daí decorrentes, e a sua cobrança assuma como pano de fundo a criação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e de infraestruturas no âmbito do processo de urbanização, cuja implantação decorre de uma necessidade provocada pela operação de loteamento (ou obra de edificação nos termos do n.º 6 do artigo 57.º do RJUE), a redação do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE comporta uma quebra entre o custeamento da criação daqueles espaços e infraestruturas e a cobrança das compensações quando prevê a sua cobrança nos casos em que não se justifica a sua implantação. Com efeito, o facto de se exigir o pagamento das compensações nestas situações coloca em evidência a inexistência de uma relação de dependência entre aquele pagamento e a realização de um investimento em espaços verdes, infraestruturas ou equipamentos. Em tais circunstâncias, não se vislumbrando a existência de uma qualquer prestação efetiva (ou sequer presumida) que possa ser tida como a contrapartida da exigência do pagamento da “taxa de compensação”, dificilmente se poderá sustentar a natureza comutativa do tributo em causa, na parte em que respeita à sua exigência quando “*não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos*”. Na parte em que comporte a exigência do pagamento de uma compensação sem que à mesma corresponda nenhuma contrapartida, o tributo em causa deverá ser qualificado como um imposto, com todas as consequências que tal qualificação acarreta.

Em face do exposto, consideramos defensável a qualificação das taxas de compensação como uma taxa devida pela concreta prestação de um serviço público, nos casos em que sejam devidas como consequência da dispensa da obrigação de cedência pelo facto de o prédio em causa já estar servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea *h*) do artigo 2.º do RJUE – tratar-se-á, aqui, de compensar custos já suportados ou os benefícios que se farão sentir na esfera jurídica do promotor da operação, em virtude da existência daqueles elementos. Tudo se processará, neste caso, em termos próximos ao que sucede relativamente à taxa devida pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas. Tal qualificação já não será legítima no que respeita à exigência do pagamento de compensações nos casos em que não se justifique a implantação de qualquer equipamento ou espaço verde públicos. As compensações exigidas nestes termos deverão ser qualificadas como impostos, porquanto a operação licenciada não comportará um acréscimo de custos com a implantação dos mesmos para o município, nem se identifica um qualquer benefício do qual aproveite (direta ou indiretamente) o respetivo promotor. Tratar-se-á, aqui, no limite, de promover uma distribuição dos custos gerais da atividade urbanística com base em critérios de capacidade contributiva, portanto, da previsão legal de um imposto, com todos os problemas que tal previsão comporta ao nível da respetiva (des)conformidade com o princípio da legalidade fiscal⁴².

IV. Dos efeitos da desistência por parte do promotor em executar a operação urbanística licenciada sobre a contrapartida das taxas referidas

⁴² O RJUE foi aprovado pelo Governo, através de Decreto-Lei (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro), mediante a autorização legislativa concedida pela Assembleia da República constante da Lei n.º 110/99, de 3 de agosto. Embora a referida lei de autorização comporte uma autorização em matéria tributária, essa previsão respeitou, exclusivamente, a matéria de taxas, e não de impostos [cfr. alíneas *u*) e *v*) do artigo 2.º). Assim sendo, não estaria o Governo a legislar em matéria de impostos ao abrigo da referida autorização, com todas as consequências jurídico-constitucionais que daí advêm. Para além do exposto, sempre seria exigido o cumprimento do princípio da tipicidade fiscal relativamente aos elementos essenciais do imposto a criar, resultando prejudicada a possibilidade de o mesmo resultar disciplinado por via de regulamento municipal.

Uma vez analisada a figura jurídica da taxa e as específicas “taxas urbanísticas” que serão objeto da nossa análise, encontrámo-nos, neste momento, em condições de nos pronunciarmos relativamente à questão colocada, a qual passa por saber se a caducidade de licença sem que tenha sido realizada a operação urbanística licenciada comporta a constituição de uma obrigação de restituição dos montantes suportados com o pagamento das referidas taxas. Por outras palavras, a questão que se coloca passa por saber se, uma vez liquidadas e pagas as taxas no momento da emissão da licença, deverão as mesmas ser restituídas ao respetivo sujeito passivo, caso a licença venha a caducar em momento posterior ao do pagamento das mesmas⁴³.

Uma vez requerida e concedida a licença urbanística, o respetivo promotor fica autorizado a realizar a operação urbanística licenciada num determinado lapso temporal, o qual poderá ser objeto de prorrogações. Na medida em que se esgote o prazo concedido – inicialmente ou em eventuais prorrogações –, opera a caducidade da licença, ocorrendo uma impossibilidade objetiva de concretização da operação urbanística licenciada⁴⁴.

Importará, assim, atentar nos efeitos que a caducidade da licença será suscetível de produzir ao nível das relações jurídicas tributárias que tenham sido constituídas no âmbito do procedimento urbanístico em causa, com o propósito de determinar se, em virtude da sua ocorrência, deverá haver lugar à restituição das “taxas urbanísticas” pagas. Interessa apurar se o facto de operar a caducidade da licença se reflete ao nível das contraprestações que legitimam a cobrança da taxa, em termos tais que seja suscetível de determinar a constituição do município no dever de as restituir.

a) Taxas devidas pela concessão do licenciamento

Conforme tivemos oportunidade de esclarecer *supra*, as taxas devidas pela concessão do licenciamento são cobradas em virtude: (i) da prestação de um serviço público que se traduz na atividade de controlo e fiscalização desenvolvida pelos municípios relativamente à operação urbanística promovida pelo particular; e (ii) como condição da remoção de um obstáculo jurídico à atividade de edificação pretendida pelo promotor da operação urbanística objeto de licenciamento. Em face das concretas prestações que se encontram subjacentes à constituição da obrigação de pagamento das referidas taxas, consideramos que da caducidade da licença emitida sem que a edificação haja sido efetivamente concretizada não poderá extrair-se qualquer dever de restituição dos montantes pagos.

O facto de operar a caducidade da licença sem que haja sido edificada a obra licenciada não tem quaisquer repercussões ao nível das contrapartidas que estiveram subjacentes à cobrança da taxa de licenciamento. Por um lado, não resulta prejudicado o facto de que o município prestou, efetivamente, um serviço público ao particular, traduzido no desenvolvimento da atividade de controlo e fiscalização da operação urbanística licenciada. Por outro lado, a caducidade também não prejudica o facto de que, durante o prazo concedido para o efeito, o promotor foi autorizado pelo município a realizar as obras de edificação pretendidas. Embora o resultado final do

⁴³ A caducidade encontra-se disciplinada no artigo 71.º do RJUE.

⁴⁴ Sobre o regime da caducidade no âmbito do direito do urbanismo, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, pp. 537 e segs.; ALBERTO ÁLVARO GARCIA, “A caducidade no RJUE – Da caducidade-preclusão mitigada, em especial nas obras de urbanização e de edificação”, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 341 e segs.; ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação, cit.*, pp. 199 e segs. Na jurisprudência, entre outros, cfr. Acórdão do STA de 27 de novembro de 2013, proc. 076/13. Para uma análise do regime de caducidade no direito administrativo – cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º CA00401994, disponível em www.dgsi.pt.

procedimento urbanístico – a edificação – não tenha sido produzido, desde que o município tenha realizado as operações materiais e praticado os atos jurídicos correspondentes à tramitação do referido procedimento, e o particular tenha sido administrativamente autorizado a edificar, não haverá margem para considerar que, em virtude da caducidade, ao pagamento da taxa deixou de corresponder uma contrapartida efetiva, específica e individualizada.

Pelos motivos expostos, consideramos que a caducidade não será juridicamente apta a produzir, na esfera jurídica do município, uma obrigação de restituição dos valores pagos a título de taxa pela concessão do licenciamento.

b) Taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas

Estando em causa a questão de saber se, uma vez liquidadas e pagas, no momento da emissão da licença, as taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas deverão as mesmas ser restituídas ao respetivo sujeito passivo, caso venha a caducar a licença sem que a operação licenciada haja sido efetivamente edificada, consideramos que a resposta deverá ser afirmativa, pela ordem de razões que passamos a enunciar.

Conforme apuramos, ao pagamento das taxas deverá corresponder uma contrapartida efetiva, específica e individualizada, mas não necessariamente sincrónica. As taxas em causa são devidas – portanto, têm por contrapartida específica – a prestação concreta de um serviço pelo município, o qual se traduz na realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias, cuja necessidade resulta da operação urbanística licenciada⁴⁵. Na exata medida em que a necessidade de realização, manutenção e reforço de infraestruturas se correlaciona – portanto, tem umnexo de causalidade – com a operação urbanística licenciada, estará legitimada a sua cobrança ao respetivo promotor, do ponto de vista do critério da individualização. Finalmente, entre o pagamento da taxa e a respetiva contraprestação não tem de existir uma relação sincrónica, podendo suceder que a contrapartida seja futura, desde que corresponda a uma possibilidade efetiva de suceder e não se verifique uma desrazoável desproporcionalidade entre um e outro momento⁴⁶.

A específica configuração das taxas enquanto tributos de natureza sinalagmática não é, em si mesma, incompatível com a solução de exigir o seu pagamento com base numa contraprestação futura, desde que a sua realização configure uma possibilidade real⁴⁷. Não será, no entanto,

⁴⁵ “Fica pois muito claro o pressuposto de cuja verificação depende em absoluto a liquidação da TRIU: a existência efetiva e concreta de um investimento municipal na realização, manutenção e reforço de infra-estruturas primárias e secundárias. Mais do que a verificação concreta deste investimento é indispensável que o mesmo tenha ocorrido como consequência necessária da operação urbanística que deu lugar à mesma liquidação, ou estará quebrada a bilateralidade e estaremos em presença de um imposto e não uma taxa” – cfr. CLÁUDIA REIS DUARTE/MARIANA COENTRO RIBEIRO, “O Sector da Construção Civil e as Taxas de Infra-Estruturas Urbanísticas de Lisboa”, *cit.*, p. 30.

⁴⁶ “A taxa de realização de infraestruturas urbanísticas não implica a imediata afetação financeira das receitas provenientes da sua cobrança à compensação de concretas despesas efetuadas podendo respeitar a despesas já efetuadas ou a efetuar, pela autarquia, direta ou indiretamente causadas pelas obras de urbanização não tendo aquela taxa que funcionar sincronicamente com estas despesas de urbanização” – cfr. Acórdão do TCA Norte de 10 de março de 2005, proc. 00290/04, *cit.*

⁴⁷ Na verdade, a opção por exigir o pagamento da taxa em momento anterior ao da verificação da contraprestação é, frequentemente, justificada pela própria necessidade de munir as entidades públicas de recursos financeiros adequados à sua realização, ou pelo interesse no reforço da garantia da arrecadação da receita tributária. É, aliás, assim, relativamente às taxas devidas pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas. Exigindo-se o pagamento das referidas taxas no momento, e como condição, da emissão da licença requerida, garante-se, por um lado, que os municípios passam a dispor dos recursos financeiros necessários a criar/reforçar/manter as infraestruturas urbanísticas que se reputam por necessárias, em virtude do impacto da edificação licenciada; por outro lado, garante-se a arrecadação

compatível com uma situação de recusa de restituição do valor suportado pelo sujeito passivo a título de taxa, quando, em virtude de circunstância superveniente, se torne objetivamente impossível a realização da referida contraprestação, e a mesma não foi realizada até aquele momento. Na hipótese de, após a liquidação e cobrança taxa, se apurar, em determinado momento, que ainda não foi realizada (ou, pelo menos, integralmente realizada) a contraprestação e que a sua concretização se tornou objetivamente impossível, não será de admitir a possibilidade de conservação do valor pago (ou, pelo menos, da sua integralidade) na esfera jurídica do sujeito ativo.

Em face da natureza jurídica da taxa, mormente da sua configuração como um tributo de natureza comutativa, orientado por uma lógica de sinalagmaticidade, entendemos não haver margem para considerar que, tendo sido legalmente liquidado e pago o seu montante com base numa contraprestação futura, possa ficar prejudicada a possibilidade de ver aquele valor ser restituído, quando a referida contraprestação não venha a ocorrer, de facto. A obrigação de restituição surgirá, nomeadamente, nos casos em que, tendo sido paga a taxa, e o município, por facto que lhe seja imputável, incumpra as suas obrigações de criar/reforçar/manter as infraestruturas urbanísticas, quando tais intervenções se apresentem necessárias⁴⁸. É o Tribunal Constitucional quem o reconhece expressamente⁴⁹. Pela mesma ordem de razões, o direito à devolução das taxas (ou, no limite, à redução do seu montante em termos proporcionais) não poderá ser recusado ao sujeito passivo nos casos em que, por não ter sido edificada a operação urbanística licenciada, o município não proceda à realização das operações de criação, reforço e/ou manutenção das infraestruturas urbanísticas, pelo facto de a necessidade de realização das mesmas ficar irremediavelmente prejudicada – ao menos, em virtude da operação urbanística que aquele pretendeu promover. Veja-se que, na hipótese de o promotor da operação requerer novo licenciamento com o mesmo objeto, ser-lhe-á novamente exigido o pagamento das referidas taxas. O mesmo se verificando caso seja sujeito distinto quem o requeira.

No essencial, o ponto de partida para a elaboração de uma resposta à questão colocada – de saber se existe, ou não, direito à restituição das taxas – passa por apurar se o facto de operar a caducidade da licença se reflete ao nível das contraprestações que legitimam a cobrança da taxa.

do montante tributário devido, sem que se confira qualquer possibilidade de incumprimento por parte do sujeito passivo. Ao mesmo tempo, também se introduz alguma moderação dos pedidos de licenciamento, garantindo-se que os sujeitos apenas os requerem quando tenham, efetivamente, intenção de edificar.

⁴⁸ “*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*” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, p. 715. Neste mesmo sentido, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo, cit.*, p. 262. “*O sujeito passivo deverá ser autorizado a exigir no futuro a devolução da taxa que pagou, caso venha a verificar-se que o investimento que o ML suportou nas concretas infra-estruturas que levou a cabo por causa daquela operação urbanística ficou desproporcionalmente aquém da taxa que liquidou.*” – cfr. CLÁUDIA REIS DUARTE/MARIANA COENTRO RIBEIRO, “O Sector da Construção Civil e as Taxas de Infra-Estruturas Urbanísticas de Lisboa”, *cit.*, p. 39.

⁴⁹ «*Este carácter de reciprocidade da TRIU encontra-se, ainda, reforçado na alternativa proporcionada ao devedor da “taxa” de a solver em espécie, mediante a realização das obras de infraestruturas urbanísticas direta ou indiretamente determinadas pela sobrecarga urbana pela qual a “taxa” seja devida, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do RTRIU. [...] E se é verdade que o devedor da TRIU não dispõe de qualquer mecanismo jurídico que lhe permita exigir a realização das obras de infraestruturas urbanísticas, pelas quais pagou aquela “taxa”, ele tem sempre o direito, decorrente do carácter bilateral das taxas, de pedir e de obter a devolução do que houver antecipadamente pago a tal título, caso aquelas obras não sejam realizadas num prazo razoável*” – cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2008, *cit.*

E não identificamos motivos para considerar que não. As contrapartidas que integram o sinalagma inerente à taxa só podem ser integralmente aproveitadas se disponibilizadas ao respetivo sujeito passivo caso a operação licenciada venha a ser, efetivamente, edificada. Com efeito, não sendo concretizada a operação urbanística licenciada, o sujeito passivo nunca poderá beneficiar, em termos efetivos, das infraestruturas primárias ou secundárias realizadas, reforçadas ou objeto de manutenção. A caducidade da licença não é, portanto, inócua na perspetiva do benefício concedido ao sujeito passivo.

No entanto, ainda que se atente exclusivamente na perspetiva dos custos, a resposta não deverá ser diferente. Mesmo que se considere não ocorrer uma quebra entre o montante pago a título de taxa e a respetiva contraprestação desde que o município incorra, efetivamente, em custos com a realização, reforço ou manutenção de infraestruturas primárias, independentemente do seu aproveitamento por parte dos respetivos sujeitos passivos, serão inegáveis os efeitos da caducidade da licença sobre as contrapartidas que legitimaram a cobrança da taxa.

Importa, desde logo, apurar o nível de concretização das contrapartidas que determinaram a cobrança da taxa e o respetivo montante. Será necessário verificar, no momento em que operar a caducidade, qual o nível de concretização das obras de realização e/ou reforço das infraestruturas primárias ou secundárias. Na hipótese de as mesmas não se encontrarem, naquele momento, efetivamente realizadas ou não realizadas na sua integralidade, será de concluir pela existência de um desequilíbrio entre o montante da taxa suportado pelo sujeito passivo e o valor da contraprestação realizada pelo sujeito ativo. No entanto, ainda que, no limite, se considerasse que foram realizadas ou reforçadas todas as infraestruturas urbanísticas que legitimaram a cobrança da taxa, nunca se poderá concluir pela integral realização da contraprestação de manutenção das infraestruturas. Com efeito, apesar de ser liquidada e exigido o pagamento da taxa respetiva no momento da emissão da licença, a contrapartida consubstanciada na manutenção terá de assumir por referência um período razoável de tempo. Considera a doutrina que as taxas em causa deverão ser calculadas para um período de 10 anos⁵⁰. Ora, na exata medida em que a caducidade da licença opere em momento anterior à decorrência do referido período, sem dificuldade se reconhecerá que a contraprestação associada à manutenção de infraestruturas não foi efetivamente realizada – pelo menos, na sua integralidade.

Pelos motivos expostos, resulta, quanto a nós, manifesto que, operando a caducidade da licença sem que haja sido executada a operação urbanística licenciada, a contraprestação devida pelo município em virtude do pagamento da taxa nunca poderá equivaler-se em termos quantitativos ao montante pelo qual aquela foi paga, sendo de concluir que: (i) não foi realizada; ou, pelo menos, (ii) não o foi na sua integralidade. Tal facto, associado à verificação de uma impossibilidade objetiva de que a referida contraprestação venha a concretizar-se, ou a concretizar-se na sua integralidade, comportará um desequilíbrio entre o montante pago a título de taxa e a contraprestação que legitimou a sua exigência. Em consequência, e sob pena de manifesta violação do princípio da equivalência – e assim, do próprio princípio da igualdade –, o valor pago a título de taxa deverá ser restituído ao sujeito, na sua totalidade, ou em parte, na medida da (não) realização da contraprestação.

Sem grandes preocupações de rigor na utilização dos conceitos, e tendo por base o normativo legal que as enforma, podemos afirmar que nos casos que tenham por base contrapartidas futuras, as taxas deverão ser assumidas como obrigações sujeitas a uma condição resolutiva, a

⁵⁰ “É igualmente relevante que a taxa aplicável à manutenção (paga apenas num único momento) seja calculada com base num período temporal razoável e determinado (cfr. o prazo indicativo de 10 anos previsto no artigo 25.º do RJUE)” – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, p. 714.

qual consistirá na ocorrência de uma impossibilidade superveniente de realização da sua contraprestação. Ocorrendo esta condição, deverá proceder-se à restituição do montante da taxa que haja sido pago – na sua integralidade, ou em termos proporcionais⁵¹. A opção do legislador em determinar a exigibilidade do pagamento das taxas em análise em momento anterior ao da verificação da contraprestação que se lhe associa, e num cenário de incerteza quanto à respetiva verificação, não poderá convergir numa deturpação da sua natureza comutativa. Por outro lado, a não restituição das taxas não poderá ser utilizada como forma de sancionar o promotor pela não execução das obras licenciadas⁵².

Não negligenciamos, porém, as dificuldades que se associam à tomada de decisão de restituição dos montantes pagos a título de taxas devidas pela realização, manutenção e conservação de infraestruturas, sem que possa ser identificada uma disposição legal que expressamente o preveja. Na verdade, no plano do Direito a constituir, impõe-se que o legislador promova este esclarecimento por via da criação de uma disposição legal que – expressamente – determine a obrigação de restituição do valor das taxas, nos casos assinalados. No entanto, no plano do Direito constituído, consideramos que tal solução deverá ser diretamente extraída dos princípios e normas que enformam a cobrança das taxas em análise, devendo os municípios intervenientes prever, nos respetivos regulamentos, os mecanismos dirigidos a esse efeito – porque assim o exige o acervo legal aplicável. Na verdade, em face do exposto *supra*, a ausência de previsão legal expressa da restituição não poderá constituir fundamento para a recusa de restituição das taxas, devendo, em sentido diverso, dar lugar à identificação de uma omissão legislativa jurídica e socialmente relevante – isto é, uma lacuna jurídica – e, em consequência, à necessidade de a integrar, nos termos do disposto no artigo 10.º do Código Civil. Não podendo a referida integração ser levada a efeito por via do recurso ao caso análogo, impor-se-ia a criação de uma norma ao abrigo do espírito do sistema, cujo conteúdo passaria, necessariamente, pela previsão do dever de restituir (integral ou proporcionalmente) nas situações ora em análise.

c) Taxas de compensação

Os mesmos fundamentos que nos levaram a sustentar, em tais situações, a necessidade de restituição das taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas, levam-nos a concluir pela existência da mesma obrigação quando sejam pagas as “taxas de compensação” pelo promotor da operação urbanística, e venha a caducar a respetiva licença sem que esta haja sido efetivamente concretizada. Com efeito, e sem prejuízo dos reparos feitos ao teor do n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, concluímos que, pelo menos quando a compensação é devida em virtude da dispensa de cedência motivada pelo facto de o prédio em questão já se encontrar servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea *h*) do artigo 2.º do RJUE, será defensável a sua qualificação como uma taxa devida pela concreta prestação de um serviço público, em termos próximos do que sucede relativamente à taxa devida pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas⁵³. Assim, os motivos que nos levaram a concluir pela

⁵¹ Discordamos, portanto, da posição sustentada por Fernanda Paula Oliveira no sentido da inexistência de uma obrigação de restituição dos montantes pagos a título de taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas – cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo (Perguntas de Bolso, Respostas de Algibeira)*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 99.

⁵² No sentido da impossibilidade de associar efeitos sancionatórios às “taxas urbanísticas”, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇÃS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, p. 714.

⁵³ Foi por nós recusada a natureza comutativa das compensações exigidas nos casos de dispensa de cedência de terrenos quando motivada pelo facto de não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos, o que nos leva a reconduzir tais compensações à figura de

necessidade de restituição daquelas taxas serão suscetíveis de determinar a mesma conclusão relativamente às “taxas de compensação”. Não vemos razão para que uma e outra situação mereçam tratamento diferenciado.

Não é, contudo, esta a posição assumida pelo Supremo Tribunal Administrativo⁵⁴, o qual, tendo sido chamado a pronunciar-se sobre esta mesma questão, concluiu pela inexistência do direito à restituição. A posição do Tribunal assentou na ordem de motivos que, sumariamente, se identifica:

a) As parcelas de terreno cedidas ao município ao abrigo do n.º 3 do artigo 44.º do RJUE integram automaticamente o domínio público municipal com a emissão do alvará. Com vista a dispensar o particular da cedência de parcelas de terreno a integrar no domínio público municipal, estabelece-se no n.º 4 do mesmo artigo o ónus de pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie. Se nos termos do n.º 3 é a emissão do alvará que desencadeia o efeito de integração das parcelas cedidas no domínio público municipal, não se vê que deva ser de forma diferente quando esteja em causa o pagamento da compensação ali também prevista, até porque tal compensação funcionará como condição para a autorização da operação de loteamento.

b) De acordo com o artigo 26.º do RJUE, a deliberação final de deferimento do pedido de licenciamento consubstancia a licença para a realização da operação urbanística, pelo que o ato final de licenciamento define, portanto, a situação do respetivo requerente e o alvará assume a natureza jurídica de ato integrativo da eficácia do ato de licenciamento.

c) Com a emissão do alvará de loteamento, o Município coloca na disponibilidade do seu titular a possibilidade de aproveitamento do que vai implicado na respetiva operação urbanística, dessa forma se encontrando justificação para a cobrança das respetivas taxas. O facto de o titular do alvará apresentar posteriormente um requerimento a desistir do mesmo não determina a eliminação do ato administrativo de licenciamento ou que este deixe de produzir os seus efeitos. Carecendo essa desistência de relevância, dela não poderão advir quaisquer efeitos, nomeadamente a devolução das taxas pagas, incluindo a taxa de compensação.

Discordamos da posição sufragada, pela ordem de razões que se passa a enunciar.

Nos termos do n.º 3 do artigo 44.º do RJUE, as parcelas de terreno que são cedidas ao município, passam a integrar automaticamente o domínio público municipal, com a emissão do alvará. Daqui não poderá, contudo, extrair-se uma impossibilidade de que, uma vez pagas as taxas de compensação, as mesmas venham a ser restituídas. Embora não exista disposição legal que expressamente o preveja⁵⁵, não será despropositado assumir que da mesma forma que a emissão do alvará compreende o efeito de integração das parcelas cedidas no domínio público municipal, o mesmo efeito possa ser produzido aquando do pagamento de “taxas de compensação”. Contudo, daí não extraímos qualquer impossibilidade de os terrenos cedidos regressarem à esfera jurídica do promotor do licenciamento ou das quantias pagas lhe serem

imposto, com todas as consequências jurídico-constitucionais que daí advêm. Porquanto não deveriam os mesmos ser exigidos (pelo menos, nos termos em que o têm sido), não nos debruçaremos sobre o dever de restituição de tais valores em caso de caducidade da licença.

⁵⁴ Cfr. o já citado Acórdão do STA de 5 de junho de 2013, proc. 0876/12.

⁵⁵ Embora se reconheça que tal posição tem reflexo na doutrina (cfr. JORGE CARVALHO/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Breve Reflexão sobre Taxas Urbanísticas em Portugal*, cit., p. 30), não se poderá ignorar que os fundamentos que justificam a automaticidade da integração no domínio municipal das parcelas do terreno não se verificam relativamente às taxas de compensação. As taxas de compensação são devidas nos casos em que não é necessária a realização de qualquer intervenção do município no que respeita, nomeadamente, à realização de infraestruturas ou localização de equipamentos ou espaços verdes, pelo que, em tais casos, não ocorre a necessidade de garantir a legitimidade do município para proceder à realização das intervenções tendentes à concretização das finalidades previstas no n.º 1 do artigo 44.º do RJUE.

restituídas. Neste sentido, basta atentar no disposto no n.º 1 artigo 45.º do RJUE, o qual prevê o direito de reversão sobre as parcelas cedidas quando as mesmas sejam afetadas a fins diversos daqueles para que tenham sido cedidas, ou, em alternativa, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, o direito a ser indemnizado por tal cedência. Veja-se que, os direitos de reversão ou indemnização apenas são garantidos ao cedente quando se torne definitiva a afetação das parcelas a fim diverso daquele para o qual foram cedidas, não configurando os pressupostos para os mesmos os casos de inércia da Administração ou de mera cessação da sua utilização⁵⁶. Da mesma forma, estando em causa taxas devidas pela concreta prestação de um serviço público, quando sejam pagas as “taxas de compensação” e venha a operar a caducidade do licenciamento, na medida em que tal situação comporte uma impossibilidade objetiva e definitiva de que a operação urbanística origine um custo para o município com a instalação das infraestruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2.º do RJUE – porquanto, terá sido a sua prévia existência que determinou a dispensa da cedência de parcelas de terreno –, e, bem assim, de que o promotor da operação beneficie, futuramente, de tais infraestruturas, deverão as taxas ser-lhe devolvidas.

Acresce que será de recusar a afirmação de que “*com a emissão do alvará de loteamento, o Município coloca na disponibilidade do titular de tal alvará a possibilidade de aproveitamento do que vai implicado na respetiva operação urbanística, dessa forma se encontrando justificação para a cobrança das respetivas taxas*”. Na esteira do supramencionado Acórdão de 16 de dezembro de 2015, proc. 075/14, o Supremo Tribunal Administrativo parte da qualificação das “taxas de compensação” como taxas devidas pela remoção de um obstáculo jurídico à conduta dos particulares. Ora, pelos motivos *supra* expostos, consideramos que tal entendimento deverá ser recusado, e que as referidas taxas – a admitir-se tal qualificação – deverão ser reconduzidas à categoria de taxas devidas pela concreta prestação de um serviço público [pelo menos, quando a compensação seja motivada por uma dispensa de cedência pelo facto de o prédio já se encontrar servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2.º do RJUE]. Afastada a possibilidade de qualificar as compensações como taxas devidas pela remoção de um obstáculo jurídico, ficará prejudicado o argumento de que a mera emissão da licença será bastante para que se considere realizada a contraprestação municipal. A contraprestação que legitima a cobrança das compensações está diretamente dependente da efetiva execução da operação urbanística licenciada, pelo que, ficando prejudicada tal execução, em virtude da ocorrência da caducidade da licença, ocorrerá um desequilíbrio entre as prestações que – em face da natureza comutativa do tributo em análise – justificará a restituição dos montantes pagos. No essencial, serão aqui válidos os fundamentos que nos levaram a concluir pela necessidade de restituição das taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas.

Finalmente, não podemos concordar com o Tribunal quando sustenta que a desistência, e, bem assim, a caducidade da licença, não sejam aptas a afetar o ato administrativo de licenciamento ou a determinar que o mesmo deixe de produzir os seus efeitos. De facto, a apresentação do requerimento de desistência não comporta, por si só, qualquer prejuízo para os efeitos jurídicos associados ao ato de licenciamento. Já o mesmo não poderá, contudo, afirmar-se relativamente à caducidade a que o mesmo venha a dar origem, desde logo, pela não execução das obras nos prazos previstos. Na verdade, o efeito da caducidade consiste, precisamente, na extinção dos efeitos jurídicos associados ao ato em relação ao qual opera⁵⁷. Não obstante o referido, e na esteira do que vinha a ser a posição do Instituto dos Registos e do

⁵⁶ Neste sentido, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, DULCE LOPES e FERNANDA MAÇAS, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado, cit.*, p. 388.

⁵⁷ Neste sentido, entre outros, cfr. Acórdãos do STA de 27 de novembro de 2013, proc. 076/13, *cit.*, e 27 de outubro de 2004, proc. 0581/02.

Notariado, a doutrina acabou por delimitar os efeitos da caducidade em análise, com o propósito de salvaguardar os respetivos efeitos registrais, nos seguintes termos: “*se a declaração de caducidade implica a eliminação das prescrições e condicionantes urbanísticas previstas na licença de loteamento para os lotes e para as parcelas afetas a fins coletivos, tudo se passa como se os ditos prédios não estivessem abrangidos por qualquer alvará de loteamento, o que determina que a possibilidade ou impossibilidade de edificação nos mesmos e utilização das parcelas que haviam sido cedidas ao município depende de quanto se encontrar estatuído nos planos de ordenamento do território aplicáveis*”⁵⁸ – no essencial, deixam de subsistir os efeitos urbanísticos associados à licença, conservando-se a divisão fundiária que dela resultou⁵⁹. É, precisamente, com base nesta argumentação que o Supremo procura sustentar a inaptidão da caducidade da licença para produzir uma obrigação de restituição das “taxas de compensação”.

Considerando, por um lado, o referido *supra* quanto à recusa de qualificação das “taxas de compensação” como taxas devidas pela remoção de um obstáculo jurídico e sua recondução à categoria de taxas devidas pela concreta prestação de um serviço público, e, por outro, o reconhecimento expresso (pela doutrina e pela jurisprudência citadas) que, não obstante a conservação dos efeitos associados à divisão fundiária que resultou da licença concedida, a caducidade implica a eliminação dos seus efeitos urbanísticos, deverá concluir-se pela necessidade de restituição dos valores pagos a título de compensação pela não cedência. Com efeito, independentemente da manutenção dos efeitos relacionados com o fracionamento do prédio que foi objeto do licenciamento deixam de subsistir os efeitos urbanísticos decorrentes da licença de loteamento, isto é, deixa de ser possível a edificação ao abrigo da licença caducada. Na medida em que, em face da respetiva natureza, a contrapartida associada à cobrança das “taxas de compensação” depende da efetiva execução da operação urbanística licenciada (e não da mera autorização de execução), a caducidade operará um desequilíbrio entre a taxa paga e a contraprestação que se lhe associa, devendo originar a restituição dos montantes pagos, sob pena de a taxa perder a sua natureza comutativa, e resvalar na figura do imposto, com todas as consequências que daí decorrem.

Finalmente, no que respeita às dificuldades associadas à restituição das “taxas de compensação”, dada a inexistência de uma norma legal que expressamente o preveja, remetemos para tanto quanto foi exposto *supra*, relativamente à restituição das taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas.

A restituição das “taxas de compensação” e das taxas devidas pela realização, manutenção ou reforço de infraestruturas, quando as mesmas sejam suportadas no âmbito de procedimentos urbanísticos e venha a verificar-se a caducidade da licença concedida sem que tenha sido edificada a operação licenciada, para além de ser exigida pelo mais elementar sentido de justiça⁶⁰, constitui a única solução compatível com a sua classificação como “taxas” urbanísticas. A recondução de tais figuras à categoria de taxa não pode ser assumida para uns

⁵⁸ Neste sentido, e sistematizando topicamente o teor dos pareceres do Instituto dos Registos e do Notariado, cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo (Perguntas de Bolso, Respostas de Algibeira)*, cit., pp. 142 e segs.

⁵⁹ Em momento posterior ao da pronúncia do Supremo Tribunal Administrativo no citado Acórdão, a posição exposta acabou por ser parcialmente acolhida no n.º 7 do artigo 71.º do RJUE, por via do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

⁶⁰ Com efeito, como resultado do facto de, apesar do pagamento das taxas, o promotor não ter obtido qualquer benefício ou o município suportado qualquer custo, a não restituição dos montantes pagos terá como consequência imediata o sentimento de que o município se está a locupletar injustamente às custas do promotor da operação urbanística. Tal será agravado pelo facto de que, uma vez caducada a licença, se o promotor da operação tiver a pretensão de retomar o projeto, terá de dar início a novo procedimento de licenciamento urbanístico e não lhe aproveitará o montante de taxas já pago. Em tais situações, ser-lhe-á exigido, novamente, o pagamento das “taxas urbanísticas” analisadas.

efeitos e recusada para outros, de forma a obter a melhor composição de interesses possível para o credor tributário. Uma vez que se lhes reconheça tal natureza jurídica, importa que de tal qualificação sejam extraídas todas as devidas consequências.