também, que a peça acusatória cumpra certas exigências, tais como, identificar factos concretos e circunstanciados, indicar os deveres ofendidos e valorar disciplinarmente a conduta. Só assim se garante ao arguido a possibilidade de defesa adequada.

Ou seja, só a acusação que cumpra as exigências referidas permite a percepção nítida da infracção que é imputada, dos termos em que a mesma é considerada relevante e da sanção que se prevê e, consequentemente, só com o seu conhecimento se pode realizar em pleno o direito de defesa.

São também essas as razões que fundamentam as exigências de forma para o acto de notificação da nota de culpa, previstas nos artigos 21.º, n.º 3, e 33.º, n.º 2, do Regulamento Disciplinar do Partido Socialista.

Não se tendo provado que as notas de culpa tenham sido notificadas aos autores pela forma prevista no Regulamento Disciplinar do Partido Socialista − nem se tendo, aliás, provado que aquelas tenham sido enviadas aos destinatários por outra via − forçoso é concluir que os processos disciplinares não respeitaram as mais elementares garantias de audição e defesa dos arguidos, em violação do disposto no artigo 23.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2003, no artigo 99.º, n.º 1, dos Estatutos do Partido Socialista, e nos artigos 13.º, n.º 2, 21.º, n.º 3, e 33.º, n.º 2, do Regulamento Disciplinar do Partido Socialista.

Em direito sancionatório, a falta de audição do arguido tem como consequência a nulidade insuprível do respectivo processo ou procedimento (cf. o artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública).

No caso em apreço, a falta de notificação da nota de culpa, em violação das garantias estabelecidas no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição, e das disposições legais e estatutárias que as concretizam, determina igualmente a nulidade insuprível dos processos disciplinares e, consequentemente, da decisão punitiva aqui impugnada.

Atenta a solução a que se chegou − que inquina os processos disciplinares no seu todo, desde o momento em que deviam ter sido notificadas as respectivas notas de culpa até à deliberação final, ora impugnada − torna-se desnecessário conhecer dos demais fundamentos de invalidade invocados pelos autores.

III − Decisão

Pelo exposto, decide-se:

a) Não julgar verificada a prescrição dos procedimentos disciplinares;

b) Julgar procedente a presente acção de impugnação e, em consequência, declarar nula a deliberação da Comissão Nacional de Jurisdição do Partido Socialista, de 17.10.2007, na parte em que determinou a expulsão dos autores como militantes daquele Partido.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Abril de 2008. — *Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — João Cura Mariano — Rui Manuel Moura Ramos*.

Acórdão n.º 258/2008

Processo n.º 958/07

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

Relatório

Em 25 de Junho de 1997, a sociedade "ATMOSFERA — Empreendimentos Imobiliários, S. A." requereu junto da Câmara Municipal de Lisboa (CML) o licenciamento da construção de um edifício novo, com cinco pisos acima do solo, destinados a habitação, comércio e escritórios, e seis caves destinadas a estacionamento e arrecadações, em substituição de edifícios antigos e demolidos, na cidade de Lisboa.

Posteriormente, em 14 de Abril de 2000, ao aprovar o referido pedido de licenciamento, a CML viria a condicionar a emissão da competente licença de construção à obrigação de pagamento, pela Requerente, da importância de Esc. 158.752.952$00, a título de taxa devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas (TRIU), então liquidada ao abrigo do disposto no Regulamento da Taxa pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas do Município de Lisboa (RTRIU), aprovado em 11 de Julho de 1991, na redacção constante do Edital n.º 122/95, do Município de Lisboa.

Em 24 de Maio de 2000, a Requerente reclamou graciosamente contra a liquidação da referida TRIU, tendo esta reclamação sido indeferida por decisão proferida pelo Vereador das Finanças da CML.

Em 15 de Setembro de 2000, inconformada com esta decisão, a Requerente viria a impugnar judicialmente a aludida liquidação da TRIU junto do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa.

A impugnação foi julgada improcedente na 1.ª instância, por sentença proferida em 16 de Setembro de 2003, da qual a Requerente interpôs recurso para a Secção de Contencioso Tributário do Tribunal Central Administrativo Sul, tendo este tribunal superior negado provimento ao recurso e confirmado a sentença recorrida, por acórdão datado de 11 de Outubro de 2005.

É desta decisão do Tribunal Central Administrativo Sul — não obstante ter havido, entretanto, lugar à intervenção do Supremo Tribunal Administrativo em sede de recurso fundado em oposição de acórdãos, que veio a ser julgado findo por inexistência de oposição — que a Requerente interpôs recurso de constitucionalidade, ao abrigo do disposto na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 70.º, da lei do Tribunal Constitucional (LTC), tendo por objecto a "questão da inconstitucionalidade das normas do Regulamento da Taxa pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas do Município de Lisboa (RTRIU), aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa de 1991.07.01, que prevêem a Taxa pela realização de Infra-Estruturas Urbanísticas (TRIU) face às normas e princípios consagrados nos artigos 2.º, 9.º, 18.º, 20.º, 62.º, 103.º e 165.º/1/i) e 266.º da CRP."

A recorrente apresentou alegações que concluiu do seguinte modo:

"1.º O tributo instituído pelo RTMIEU e concretamente exigido à ora recorrente nunca poderia qualificar-se como taxa, pois:

a) Não existe qualquer relação concreta ou contrapartida específica, por parte do Município relativamente ao respectivo pagamento, pois não se verificou a instalação ou reforço de quaisquer infra-estruturas urbanísticas, primárias ou secundários, cuja construção ou ampliação tenha sido necessária em consequência do licenciamento e construção do prédio da ora recorrente, não podendo também ser exigido pela recorrente a realização da referida prestação pelo Município;

b) Não existe qualquer nexo de proporcionalidade ou equilíbrio entre o montante do referido tributo e eventuais serviços prestados ou a prestar pelo Município de Lisboa à ora recorrente;

c) O tributo em análise foi liquidado apenas por a recorrente manifestar a sua capacidade contributiva, ao requerer e obter a emissão da respectiva licença de construção — cf. texto n.º s a 1 a 5;

2.º No caso em análise inexiste qualquer relação entre os montantes pagos pelo recorrente e eventual contrapartida a prestar pelo Município de Lisboa, pelo que o tributo criado pelas normas regulamentares do RTMIEU nunca poderio qualificar-se como taxa (v. Ac. TCA, de 2003.05.13, Proc. 4/03) — cf. texto n.º s 6 a 10;

3.º O tributo em análise assume a natureza de contribuição especial, estando sujeito ao princípio da legalidade tributária e ao regime de criação e execução legalmente estabelecido para os impostos, sendo manifesta a inconstitucionalidade material e orgânica das normas do RTMIEU que o instituíram (v. artigos 2.º, 9.º, 18.º, 20.º, 61.º, 62.º, 103.º, 165.º/1/i) e 266.º da CRP; cf. artigo 3.º/3 da LGT; cf. ainda, Ac. TC n.º 274/2004, de 2004.04.20, Proc. 295/03, in www.tribunalconstitucional.pt) — cf. texto n.º 11;

4.º O Município de Lisboa não realizou quaisquer obras de urbanização nem procedeu à abertura de grandes vias de comunicação nem provou a realização de quaisquer infra-estruturas urbanísticas em consequência do licenciamento do prédio da ora recorrente, tendo reconhecido que os estacionamentos projectados pela recorrente são suficientes (v. artigos 9.º e 10.º da p.i., não impugnados; cf. fls. 28 do Acórdão recorrido do TCAS, de 2005.10.11; cf. ainda acta de inquirição de testemunhas de fls. 85 a 93 dos autos cf. texto n.º 12;

5.º As normas do RTMIEU que criaram a TRIU são assim claramente inconstitucionais, por violação do disposto nos artigos 103.º e 165.º/1/i) do CRP, pois estabeleceram um imposto ou contribuição especial não previsto na lei cf. texto n.º 12;

6.º As normas regulamentares do RTMIEU violam ainda os princípios constitucionais da igualdade, justiça, proporcionalidade, iniciativa privada, segurança, confiança e boa fé (v. artigos 2.º, 9.º, 13.º, 18.º, 61.º, 103.º e 266.º da CRP) — cf. texto n.º s 13 e 14."

Por seu turno, o Recorrido Município de Lisboa contra-alegou e concluiu nos seguintes termos:

"I — A taxa de realização de infra-estruturas urbanísticas do Município de Lisboa foi criada por deliberação da assembleia municipal no âmbito dos seus poderes tributários previstos no artigo 238.º da CRP, encontrando-se prevista na lei das Finanças Locais e no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

II — Esta taxa conforme decorre do artigo 2.º do referido Regulamento, ao incidir sobre o aumento de área bruta de construção e ou do coeficiente de utilização resultante de operações urbanísticas de loteamento urbano, construção, reconstrução e ampliação de edifícios ou respectivas fracções ou alteração da utilização destes, respeita os princípios da proporcionalidade e da equivalência jurídica, encontrando-se assim estabelecida a sinalagmaticidade, característica essencial das taxas.

III — Na realidade, desta forma procede-se a uma repartição da nossa receita pública pelos particulares que pretendem realizar operações de construção, segundo um padrão médio, que de modo razoável exprima a responsabilidade de cada um pela necessidade de construir, remodelar ou reforçar infra-estruturas urbanísticas.

IV — A TRIU no Município de Lisboa corresponde, assim, a uma contrapartida específica devida ao município como compensação das despesas efectuadas, ou a efectuar, pela autarquia, directa ou indirectamente causadas pelas obras sobre que incide esse tributo, cujo valor determinado caso a caso respeita a proporcionalidade entre o seu montante, o fim proposto e os meios utilizados na realização da contraprestação tendo natureza de taxa e não de imposto.

V — Não consubstanciando, assim, qualquer imposto ou contribuição especial ilegalmente criado, conforme é confirmado pela jurisprudência dominante e conforme foi já também apreciado pelo próprio Tribunal Constitucional."

Fundamentação

1 — Do objecto do recurso

No respectivo requerimento de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional, a Recorrente requereu a fiscalização concreta da constitucionalidade das normas do Regulamento da Taxa pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas do Município de Lisboa (RTRIU), mais concretamente, daquelas que prevêem a Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas (TRIU).

Sendo o requerimento de interposição de recurso de constitucionalidade o acto idóneo para a fixação do seu objecto, não pode o recorrente, nas peças processuais subsequentes, alterar ou modificar esse objecto, sendo apenas possível restringi-lo.

Assim, convém precisar, face a alguma equivocidade das alegações apresentadas pelo recorrente, que a fiscalização de constitucionalidade a efectuar neste recurso recairá apenas sobre as regras que integram o denominado RTRIU do Município de Lisboa, aprovado em 11 de Julho de 1991, na redacção constante do edital n.º 122/95, e não sobre qualquer interpretação normativa destas disposições, porventura sustentada na decisão recorrida, e muito menos sobre o resultado da aplicação dessas normas ao caso concreto, o que configuraria um recurso de amparo, o qual não tem lugar no nosso sistema de fiscalização concreta da constitucionalidade.

2 — Da constitucionalidade do RTRIU do Município de Lisboa

O presente recurso de constitucionalidade versa a *vexata quaestio* da natureza jurídica das "taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas" criadas por regulamentos emanados das assembleias municipais.

Para melhor compreensão da realidade em presença importa recuperar os dados de facto essenciais e situá-los no tempo, sendo certo que, entretanto, houve lugar a alterações legislativas relevantes em matéria de taxas das autarquias locais.

Em 25 de Junho de 1997, a sociedade recorrente requereu, junto da Câmara Municipal de Lisboa (CML), o licenciamento da construção de um edifício novo, com cinco pisos acima do solo destinados a habitação, comércio e escritórios, e seis caves destinadas a estacionamento e arrecadações, em substituição de edifícios antigos e demolidos, na cidade de Lisboa.

Posteriormente, em 14 de Abril de 2000, ao aprovar o referido pedido de licenciamento, a CML viria a condicionar a emissão da competente licença de construção à obrigação de pagamento, pela Recorrente, da importância de Esc. 158.752.952$00, a título de taxa devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas (TRIU), então liquidada ao abrigo do disposto no Regulamento da Taxa pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas do Município de Lisboa (RTRIU), aprovado pela Assembleia Municipal em 11 de Julho de 1991, na redacção constante do Edital n.º 122/95 do Município de Lisboa, entrada em vigor em 6 de Dezembro de 1995, e publicado no Boletim Municipal n.º 94, de 5-12-1995, fls. 2712-2715.

2.1 — Do conteúdo das normas questionadas

Os preceitos do aludido regulamento municipal apresentavam então a seguinte redacção:

Artigo 1.º

(Natureza e fins)

É estabelecida a Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas, que constitui a contrapartida devida ao município pelas utilidades prestadas aos particulares pelas infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias cuja realização, remodelação ou reforço seja consequência de operações de construção, reconstrução ou ampliação, de edifícios ou de alterações na forma de utilização destes.

Artigo 2.º

(Incidência)

1 — A taxa índice sobre qualquer das seguintes operações verificados os pressupostos previstos no n.º 2:

a) Construção ou alteração de edifícios;
b) Reconstrução de edifícios que implique o aumento da área bruta;
c) Ampliação dos edifícios ou fracções existentes;
d) Alteração da utilização de edifícios ou fracções existentes.

2 — Só são passíveis de incidência da taxa, as operações que tenham determinado, ou venham a determinar, directa ou indirectamente, a prestação, pelo município, das seguintes utilizações:

a) Construção, reconstrução, ampliação e alteração de infra-estruturas urbanísticas primárias;
b) Construção, reconstrução, ampliação e alteração de infra-estruturas urbanísticas secundárias;
c) Encargos de planeamento e ordenamento urbanístico.

Artigo 3.º

(Isenções e reduções)

1 — Sem prejuízo de outras isenções previstas na lei, estão isentas de taxa, a construção, reconstrução, ampliação e alteração do uso dos edifícios promovidos:

a) Por instituições de solidariedade social e pessoas colectivas de utilidade pública, destinados a serem utilizados directamente para os seus fins;
b) Por cooperativas de habitação e construção relativamente aos fogos de habitação social e respectivos equipamentos.

2 — Para além das situações previstas no número anterior, poderá ser concedida redução de 50 % da taxa, por razões de ordem social ou de interesse colectivo:

a) Quando se trate dos promotores referidos em 1 e as construções não se destinem directamente a uso para fins próprios;
b) Aquando do desenvolvimento e execução de um plano urbanístico de recuperação local, que revista natureza social, cuja definição e critérios constarão de proposta a aprovar em reunião de Câmara.

3 — Poderá ainda ser concedida redução até ao limite de 50 % da taxa e pelo montante equivalente aos sobrecustos ou prejuízos demonstrados, sempre que:

a) Esteja em causa recuperação ou empreendimento que envolva edifícios classificados;
b) Seja prevista pelo plano local ou projecto a manutenção de fachadas pré-existentes de edifícios a construir ou reedificar.

Artigo 4.º

(Cálculo da taxa — Regime geral)

1 — O montante da Taxa a cobrar, nos casos estabelecidos nas alíneas a), b), e c), do n.º 1, do artigo 2.º é determinado, para cada tipo de utilização, de acordo com a seguinte fórmula de cálculo:

$$Taxa=[(LP\text{-}AE) \times C1 \times C2 + (AP\text{-}LP) \times C1 \times C2 \times 6] \times VU$$

em que:

Taxa — Valor da taxa municipal pela realização de infra-estruturas urbanísticas.
AP — É a área bruta de construção constante do projecto.
AE — É a área bruta de construção pré-existente ou resultante de venda ou permuta efectuada pela Câmara.
*C*1 — É o coeficiente de utilização constante do Quadro 1 anexo.
*C*2 — É o coeficiente de sobrecarga urbana constante do Quadro 2 anexo.
LP — É o lote singular de construção-padrão, entendido este como o lote situado acima do solo, limitado por uma figura definida pelo plano marginal vertical, com a altura derivada da aplicação do artigo 59.º do RGEU, até ao máximo de capacidade equivalente a 8 pisos, com uma profundidade de empena de 15 m e desprovido de varandas ou corpos salientes que não revistam apenas natureza ornamental.

No caso de loteamentos, LP define-se como a área bruta prevista para cada lote no respectivo instrumento urbanístico em vigor, com o máximo, para o conjunto dos lotes, derivados dos índices gerais aplicáveis. Quando se trate de lotes alienados pela Câmara, LP corresponde ao lote com a implantação, volume e área de construção definidas na escritura ou título jurídico de alienação.

VU — Valor unitário a fixar pela Assembleia Municipal, tendo em consideração o valor anteriormente vigente, o interesse público em presença e a evolução socioeconómica do sector da construção civil, atento à sua incidência nos encargos municipais com as infra-estruturas urbanísticas

2 — Para efeitos de aplicação da fórmula constante do número anterior, não será considerado no valor AP a área dos estacionamentos acima do solo e só serão considerados os valores (LP-AE) e (AP-LP) quando positivos.

3 — Sempre que forem autorizadas caves semienterradas e a área do edifício acima do solo for inferior à de LP, serão consideradas dentro do valor deste, até ao limite para o mesmo definido.

4 — Não será considerada em AP a área para instalações sanitárias sempre que os edifícios as não possuam e se torne impossível ou extremamente oneroso incluí-las na área definida para LP.

5 — Igualmente não será considerado naquele valor o aumento de área em virtude do cumprimento do artigo 65.º do RGEU, em pisos amansardados, no caso de edifícios situados em «Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística».

6 — Sempre que estejam em causa legalizações de obras realizadas há menos de 10 anos, em razão dos custos acrescidos com o ordenamento urbanístico, será cobrada em dobro a taxa apurada nos termos dos números anteriores.

7 — Quando estejam em causa legalizações de obras realizadas há mais de 20 anos, será concedida uma redução de 50 % no montante da taxa.

8 — Quando estejam em causa legalizações de obras realizadas há menos de 20 anos e mais de 10 anos, a taxa a cobrar variará linearmente entre os limites mencionados nos n.º s 6 e 7.

9 — Sempre que a AP for inferior à que resulta do LP, deve ser aquela considerada na fórmula, por substituição de LP.

10 — Sempre que a AE seja superior à que resulta do LP, deve ser aquela considerada na fórmula, por substituição do valor deste.

11 — Sempre que a mediação de AP exceda a de LP e no projecto se preveja mais do que um tipo de utilização, os coeficientes de utilização a aplicar na diferença AP-LP da fórmula de cálculo, serão os menos penalizantes para o promotor.

12 — Nos casos de lotes de construção provenientes de demolição de edifícios, o valor AE nunca pode ser inferior ao que resultaria da afectação do coeficiente de uso preconizado no instrumento urbanístico local, desde que previamente alterado nos termos do presente regulamento.

Artigo 5.º

(Cálculos da taxa — Alteração de uso)

1 — No caso previsto na alínea d) do n.º 1, do artigo 2.º, o montante da taxa a cobrar é determinado nos termos seguintes:

$$Taxa = [LP' \times (C1' - C1) \times C2 + (AE' - LP') \times (C1' - C1) \times \times C2 \times 6] \times VU$$

Onde ($C1' - C1$) só é considerado se positivo e em que :

VU — variável já definida no n.º 1 do artigo 4.º

AE' e *LP'* — São variáveis já definidas também genericamente no n.º 1 do artigo 4.º mas cujo quantitativo é o correspondente apenas às áreas onde se verifica as alterações de uso.

*C*1 — É o coeficiente de utilização correspondente ao anterior uso.

*C*1' — É o coeficiente de utilização correspondente ao novo uso.

2 — Sempre que estejam em causa legalizações de alterações de uso realizadas há menos de 10 anos, em razão dos custos acrescidos com o ordenamento urbanístico será cobrada em dobro a taxa apurada nos termos do número anterior.

3 — Quando estejam em causa legalizações de alterações de uso realizadas há mais de 20 anos, será concedida uma redução, de 50 % no montante da Taxa.

4 — Quando estejam em causa legalizações de alterações de uso realizadas há menos de 20 e mais de 10 anos, a taxa a cobrar variará linearmente entre os limites mencionados nos n.º s 2 e 3.

Artigo 6.º

(Liquidação e cobrança)

1 — A liquidação da taxa será feita na sequência da aprovação dos projectos de arquitectura, devendo a sua cobrança ser efectuada antes do levantamento da respectiva licença de construção.

2 — Caso seja do interesse do promotor e compatível com o interesse público, é admissível o pagamento da taxa através da dação de bens de valor equivalente, designadamente mediante a realização em pagamento de obras de infra-estruturas urbanísticas, directa ou indirectamente determinadas pelo aumento da carga urbana por que a taxa seja devida.

3 — Quando a taxa for paga em numerário e o seu valor exceder 200 mil escudos, poderá ser autorizado o pagamento fraccionado em prestações iguais até ao limite máximo de 18 meses, vencendo as importâncias em dívida juros calculados à taxa de referência da média das taxas nominais praticadas nos depósitos de residentes em moeda nacional, com prazo de 180 dias a 1 ano, adicionada de 2 pontos percentuais e mediante garantia bancária ou outra equivalente.

Artigo 7.º

(Fixação do valor unitário)

1 — O valor unitário (VU) deverá ser fixado no último trimestre de cada ano, por forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro do ano seguinte integrando a Tabela de Taxas Municipal.

2 — Quando não seja possível cumprir o disposto no número anterior, o valor unitário será actualizado em 1 de Janeiro de cada ano através da utilização do Índice de Preços no Consumidor em Lisboa (com exclusão de habitação) relativo ao ano imediatamente anterior.

Artigo 8.º

(Disposições transitórias e finais)

1 — O presente Regulamento aplica-se aos projectos cuja Taxa venha a ser liquidada depois da sua entrada em vigor.

2 — Sempre que cesse a utilização que determinou a aplicação "das isenções ou reduções previstas no artigo 3.º haverá lugar ao pagamento da taxa calculada de acordo com os valores que estiverem em vigor à data.

QUADRO 1

***C*1-Coeficiente de Utilização**

Utilização	Coef. utiliz. (*C*1)
Habitação	1
Indústria	0,75
Armazenagem	0,75
Comércio e serviços	1,25
Hotéis	0,75
Parqueamento automóvel	0
Arrecadações de áreas habitacionais não contíguas, de condomínio e porteira	0,25
Áreas de armazenagem não habitacionais não contíguas e sem acesso directo à via pública ou totalmente em cave	0,50
Áreas técnicas de equipamentos	0

QUADRO 2

***C*2 — Coeficiente de Sobrecarga Urbana**

É estabelecido de acordo com a divisão da Cidade em zonas, tendo em conta a respectiva acessibilidade e nobreza e bem assim a maior sobrecarga de esforço em infra-estruturação geral a suportar pelo Município. A delimitação das zonas, é feita em planta, que integra o presente regulamento.

Localização	Coef. sob. urb. (*C*2)
Zona A	5
Zona B	4
Zona C	3
Zona D	2
Zona E	1

Este Regulamento cria uma "taxa" que incide sobre as operações de construção ou alteração de edifícios, reconstrução de edifícios que implique o aumento da área bruta, ampliação de edifícios ou fracções existentes e alteração da utilização de edifícios ou fracções existentes, desde que estas operações determinem a prestação pelo Município da construção, reconstrução, ampliação e alteração de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias, ou encargos de planeamento e ordenamento urbanístico, já realizadas ou a realizar no futuro.

Esta "taxa", calculada através da aplicação de fórmulas matemáticas pré-estabelecidas, deve ser liquidada pelo promotor daquelas operações na sequência da aprovação dos projectos de arquitectura, sendo a sua cobrança efectuada antes do levantamento da respectiva licença de construção.

Caso seja compatível com o interesse público o promotor poderá efectuar o pagamento da "taxa" através da dação de bens de valor equi-

valente, designadamente mediante a realização, em pagamento, de obras de infra-estruturas urbanísticas, directa ou indirectamente determinadas pelo aumento da carga urbana por que a "taxa" seja devida.

Esta "taxa" é um importante meio de financiamento do Município de Lisboa, sendo responsável por 42,3 % do valor total das taxas cobradas, as quais representam, por sua vez, 18 % da receita tributária do município (dados referentes ao Orçamento de 2007).

2.2 — Das origens à "legalização" da "taxa pela realização de infra-estruturas urbanas"

Conforme refere Sérgio Vasques (em "Regime das taxas locais. Introdução e comentário", pág. 11, da ed. de 2008, da Almedina") já Adam Smith, nos finais do século XVIII, no célebre livro *"A riqueza das Nações"*, apontava as taxas e as contribuições especiais como os tributos mais adequados ao financiamento de obras como os arruamentos, ou a iluminação pública, que aproveitam sobretudo às populações locais que as utilizam, aplicando-se o princípio do benefício.

Nesta linha, ganhou predominância a ideia, cada vez mais consolidada, que facultando-se aos órgãos do poder local a possibilidade de cobrarem tributos próprios, permite-se que o Estado ofereça às populações uma combinação diversificada de bens, custeada pelos seus principais utilizadores, que preenche as preferências destes, garantindo-se assim a construção duma sociedade de bem-estar.

A origem próxima, em Portugal, das "taxas locais" devidas pela realização de infra-estruturas urbanas, como relata Benjamim Rodrigues "prende-se com as exigências de diversas compensações, quer em numerário, quer em espécie, quer, finalmente, com a realização de infra-estruturas em outros locais que os municípios tinham que levar a cabo sob a sua responsabilidade, fora, portanto do regime legal então existente relativo aos processos de licenciamento de loteamentos e de obras particulares, imposições essas que começaram a ser feitas pelos respectivos presidentes das Câmaras ou pelos serviços de urbanização agindo sob delegação, aí pelos começos da década de 1980 e perante uma certa euforia da construção civil, umas vezes a coberto de simples actos administrativos e outras vezes sob invocação de normas genéricas tomadas à revelia das assembleias municipais e de lei que as autorizasse…" (em "Para uma reforma do sistema financeiro e fiscal do urbanismo em Portugal", em "O sistema financeiro e fiscal do urbanismo. Ciclo de Colóquios: o direito do urbanismo do século XXI", pág. 202-203).

Procurava-se dar a resposta possível, à margem da lei, à necessidade de evitar que a realização de novas infra-estruturas feitas em benefício e por causa de um grupo restrito de residentes numa determinada área fosse financiada com as receitas gerais próprias ou transferidas do município.

Entretanto, a lei das Finanças Locais, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, veio "legalizar" a cobrança destas taxas, dispondo que "os municípios podem cobrar taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas", as quais "constituem receitas do município" (artigos 3.º, n.º 1, al. i), e 8.º, al. a)). Esta permissão inseria-se na política anunciada no preâmbulo desta lei: "(…) no que concerne às taxas operou-se uma significativa diferenciação entre as modalidades que estas podem revestir, ampliando-se, simultaneamente, o seu leque de modo a coaduná-lo com a dinâmica própria da vida local e permitindo que as taxas possam ser uma fonte financeira de crescente significado. Saliente-se a criação de uma taxa de urbanização que os municípios poderão lançar para cobrir os custos das infra-estruturas que realizam (…)"

No Município de Lisboa, a TRIU substituiu o pagamento duma compensação anterior regulada pelo despacho n.º 166/P/84, do então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (pub. no Diário Municipal, n.º 14.524, de 30 de Novembro de 1984) o qual foi considerado ilegal pelo Parecer n.º 59/86, de 28 de Janeiro de 1987, do Conselho Consultivo da P.G.R. (pub. no B.M.J. n.º 366, pág. 152 e seg.), por se tratar de taxa criada pelo Presidente da Câmara Municipal e não pela Assembleia Municipal.

O Regulamento aqui em apreciação já foi aprovado ao abrigo do disposto na alínea l), do n.º 2, do artigo 39.º, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Lei das Autarquias Locais), nos termos do qual, "compete à assembleia municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara, estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos".

Na elaboração deste Regulamento consultou-se o regime da"Tasa por la prestacion de servicios urbanísticos" do Município de Sevilha, da "Taxe locale d´équipement", do município de Lille, da "Taxe calculée sur la base du volume construit e transformé", do município de Bruxelas, e do "contributo concessório", do município de Milão (como refere Aníbal de Almeida, em "Estudos de direito tributário", pág. 44, da ed. de 1996, da Almedina).

Mas, quando foi liquidada a taxa em causa neste processo (14 de Abril de 2000) já se encontrava em vigor uma nova lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) que continuava a permitir, agora em termos mais generosos, que "os municípios podem cobrar taxas por realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas", as quais "constituem receitas do município" (artigos 19.º, al. a), e 16.º, al. d)).

Por outro lado, é impossível falar de taxas urbanísticas sem cuidar de saber o que dispunha a legislação ordinária em matéria de regime jurídico de licenciamento municipal de obras de urbanização.

No que respeita a esta matéria, quando o RTRIU iniciou a respectiva vigência, encontrava-se então em vigor o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro (Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização), cujo preâmbulo começava por esclarecer que a taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas criada pelo Decreto-Lei n.º 98/84 "destina-se a compensar o município pela realização de novas infra-estruturas ou alteração das existentes em consequência da sobrecarga derivada da nova ocupação".

Mas quando a Recorrente requereu o licenciamento do projecto de construção, já se encontrava em vigor o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização), na redacção introduzida pela lei 26/96, de 1 de Agosto (que alterou, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, o qual havia, por sua vez alterado o referido Decreto-Lei n.º 448/91), cujo artigo 3.º, al. *b*), definia *obras de urbanização* como "todas as obras de criação e remodelação de infra-estruturas que integram a operação de loteamento e as destinadas a servir os conjuntos e aldeamentos turísticos, nomeadamente arruamentos viários e pedonais e redes de abastecimentos de água, de esgotos, de electricidade, de gás e de telecomunicações, e ainda de espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva".

A propósito das operações de loteamento que, em princípio, precedem as obras de urbanização, dispunha o n.º 1, do artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 448/91, na redacção já referida, que "o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear cedem gratuitamente à câmara municipal parcelas de terreno para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, infra-estruturas, designadamente arruamentos viários e pedonais, e equipamentos públicos, que, de acordo com a operação do loteamento, devam integrar o domínio público", acrescentando o n.º 4 do mesmo normativo que "se o prédio a lotear já estiver servido pelas infra-estruturas referidas na alínea b) do artigo 3.º ou não se justificar a localização de qualquer equipamento público no dito prédio, não há lugar a cedências para esses fins, ficando, no entanto, o proprietário obrigado a pagar à câmara municipal uma compensação em numerário ou espécie, nos termos definidos em regulamento aprovado pela assembleia municipal".

Já no âmbito do licenciamento das obras de urbanização, o n.º 1, do artigo 32.º, do mesmo diploma legal, prescrevia que "a realização de infra-estruturas urbanísticas e a concessão do licenciamento da operação de loteamento estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se referem as alíneas a) e b) do artigo 11.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, não havendo lugar ao pagamento de quaisquer mais-valias ou compensações, com excepção das previstas no artigo 16.º", acrescentando o n.º 3 do mesmo normativo que "a câmara municipal, com o deferimento do pedido de licenciamento, procede à liquidação das taxas em conformidade com o regulamento aprovado pela assembleia municipal".

Note-se que no preâmbulo do acima referido Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, que foi alterado, por ratificação, pela Lei n.º 26/96, de 1 de Agosto, se realçava que se "estabelecem regras claras relativas à responsabilização dos intervenientes no processo de licenciamento, designadamente qualificando como ilegalidade grave a exigência, por parte dos órgãos administrativos, de contrapartidas, compensações ou donativos não previstos na lei como condição do licenciamento de operações de loteamento e de obras de urbanização e esclarecendo que *a câmara municipal só pode aplicar a taxa por realização de infra-estruturas urbanísticas nas situações em que a realização da operação de loteamento ou de obras de urbanização implique a efectiva execução, a seu cargo, das referidas infra-estruturas.*" (itálico acrescentado).

Apesar da maior parte dos diplomas e normas acima citados terem sido entretanto revogados e substituídos por nova legislação, tendo sido inclusive aprovado um inovador Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (Lei n.º 53 — E/2006, de 29 de Dezembro), que continua a qualificar como taxa municipal a que corresponde à "realização, manutenção ou reforço das infra-estruturas primárias e secundárias" (artigo 6.º, n.º 1. a)) é este o quadro legal que enquadrava o Regulamento sob apreciação nas datas da sua aprovação e da sua aplicação no caso *sub iudicio* e que devemos ter presente.

2.3 — Dos antecedentes doutrinais e jurisprudenciais

A natureza jurídica das chamadas "taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas" foi tratada amiúde na doutrina e na jurisprudência.

Diogo Leite de Campos considerou que a "taxa" prevista no Regime Jurídico do Licenciamento das Operações de Loteamento e das Obras de Urbanização (Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro), sendo devida independentemente da necessidade e do valor das infra-estruturas a realizar, era um imposto (em "Fiscalidade do urbanismo",

comunicação publicada em "Direito do urbanismo", pág. 460, ed. do I.N.A., de 1989).

Freitas do Amaral considerou-a um imposto quando é o próprio particular que realiza, por sua conta, as obras de infra-estruturas urbanísticas (em "Direito do urbanismo (sumários)", pág. 119, ed. pol. de 1993). No mesmo sentido se pronunciaram Osvaldo Gomes (em "Direito do urbanismo", comunicação publicada em "Direito das empresas", pág. 201 e seg., ed. do I.N.A., de 1990) e Fernando Condesso (em "Direito do urbanismo. Noções fundamentais.", pág. 522, ed. da Quid iuris, 1999).

Sérgio Vasques pronunciou-se no sentido destas "taxas" representarem genuínas contribuições especiais, informando que assim são consideradas na Alemanha, Brasil e Espanha (na ob. cit., pág. 117-118, da ed. de 2008, da Almedina).

António Afonso Marcos, analisando concretamente a "taxa de urbanização", prevista no Regulamento Municipal de Obras, aprovado pela Assembleia Municipal do Porto, em 5-6-1989, qualificou-a como uma contribuição especial, por não se revelar uma contrapartida de qualquer prestação individual de serviço a particulares (em "As taxas municipais e o princípio da legalidade fiscal", em "Fisco", n.º 74/75, pág. 21 e seg.)

Eduardo Paz Ferreira, analisando concretamente a "taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas" aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa em reunião de 11/7/1991, a qual está em causa neste recurso, considerou que a mesma tinha a natureza de taxa, por ser a contrapartida da realização actual ou futura daquelas infra-estruturas (em "Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas: o caso da taxa municipal devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas", em "Ciência e Técnica Fiscal", n.º 380, pág. 59 e seg.)

Aníbal de Almeida, analisando o mesmo regulamento, pronunciou-se em sentido idêntico (na ob. cit., pág. 35 e seg.)

Nuno Sá Gomes discordou, contudo, da posição de Eduardo Paz Ferreira, considerando a referida "taxa" um imposto, por não ter uma contrapartida devidamente individualizada, além de considerar o seu regime jurídico opaco, por se encontrar em regulamento camarário confuso e dificilmente acessível aos contribuintes (em "Alguns aspectos jurídicos e económicos controversos da sobretributação imobiliária no sistema fiscal português", em "Ciência e Técnica Fiscal", n.º 386, pág. 92 e seg.)

Benjamim Rodrigues sobre o mesmo tributo "propendeu para afastar a qualificação como taxa", por falta de exigência de demonstração pela edilidade da existência de custos programados com a realização de infra-estruturas e por permitir a cobrança de prestações futuras, cuja possibilidade de realização é aleatória. Qualificou também como um imposto a TRIU, criada pelo Regulamento Municipal sobre taxas e cedências relativas à administração urbanística do Município de Coimbra, publicado a coberto do edital n.º 34/99 (na ob. cit., pág. 202 e seg.)

Casalta Nabais "inclina-se no sentido da natureza de taxa" de tal tributo, chamando a atenção que essa conclusão só pode, contudo, ser confirmada, tendo em conta o recorte de cada "taxa" em concreto, procedendo-se, em cada caso, à averiguação, de um lado, da existência da bilateralidade que caracteriza as taxas e, de outro, da existência de uma equivalência entre as prestações (em "Tributação e urbanismo no direito europeu", na Rev. CEDOUA, n.º 13, Ano VII, n.º 4, pág. 23-25, "Por um estado fiscal suportável. Estudos de direito fiscal", pág. 316-319 e 586-590, ed. de 2005, da Almedina, e em "Fiscalidade do urbanismo", em "O sistema financeiro e fiscal do urbanismo. Ciclo de Colóquios: o direito do urbanismo do século XXI", pág. 53-55).

O Tribunal Constitucional já foi chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade deste tipo de taxas, previstas nos Regulamentos dos Municípios de Amarante, Póvoa de Varzim e Baião.

Assim, no acórdão n.º 357/99 (pub. no D.R., 2.ª série, de 2-3-2000) apreciou-se a constitucionalidade do Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização de Amarante, tendo-se afirmado o seguinte:

"(…)

Incidindo a taxa sobre obras de construção, reconstrução ou ampliação de edificações destinadas a habitação, indústria, comércio e profissões liberais (em terrenos não loteados) ou sobre operações de loteamento nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 400/84 e legislação complementar, relativamente aos lotes servidos por arruamentos públicos existentes (artigos 2.º, corpo e 3.º, corpo), desde logo se pode concluir que o "objectivo" referido no artigo 1.º não traduz uma mera afectação financeira das receitas provenientes da cobrança da taxa, mas a compensação das despesas efectuadas, ou a efectuar, pelo município, causadas, directa ou indirectamente, pelas obras sobre que a taxa incide.

Determinando estas obras a necessidade, actual ou futura, de realização de infra-estruturas urbanísticas, tais como as enunciadas no corpo do artigo 1.º, elas constituem, afinal, a contraprestação da autarquia, o serviço prestado pela autarquia conexionado com o pagamento da taxa.

Este nexo surge, aliás, mais nítido quando, nos termos do artigo 2.º n.º 1 do Regulamento se dispõe que a "cobrança não será efectuada sempre que se realizem obras em terrenos já onerados anteriormente com semelhante encargo" e no n.º 2 do mesmo artigo se estabelece que a taxa não será cobrada nos casos de edificações de "pequena importância, sem actividade própria e ou independente"; e, ainda, quando, em lotes servidos por algumas infra-estruturas a cargo do loteador, a cobrança se limita, por força do artigo 3.º n.º 2, "em função da parte das infra-estruturas que não fiquem realizadas" ou quando, no artigo 4.º, se dispõe que a taxa não será cobrada nos casos de "obras de construção em loteamento cujas infra-estruturas tenham sido custeadas pelo promotor do loteamento e integradas no domínio público".

Esta delimitação negativa da incidência da taxa revela, claramente, que o tributo visa corresponder a serviços prestados, ou a prestar, pela autarquia numa conexão directa com as obras realizadas.

(…)

Não obsta ao carácter bilateral da taxa o critério consagrado no Regulamento para a fixação do montante da prestação exigida — em função da área bruta de construção a licenciar, representando 1 % do custo da obra, corrigida tendo em conta o factor localização (construções em terrenos não loteados) e em função do comprimento da frente dos lotes objecto do "encargo", representando o custo unitário da realização das infra-estruturas e obras de urbanização por metro linear de arruamento, corrigida considerando os factores localização, ocupação e situação dos terrenos (operações de loteamento) — artigos 7.º a 12.º

Na verdade, afastada a exigência de uma absoluta correspondência económica entre as prestações do ente público e do utente (cit. Acórdãos n.º s. 205/87 e 76/88), o critério adoptado, fundamentalmente pela ponderação da área de construção — índice quer da utilidade retirada pelo obrigado, quer do grau de exigência na realização, reforço, manutenção ou funcionamento, de obras de infra-estruturas urbanísticas — não deixa de ser ditado por uma preocupação de proximidade entre o custo e a utilidade da prestação do serviço e o montante da taxa.

E também não contradiz a bilateralidade da taxa a eventualidade de a prestação do serviço não implicar vantagens ou benefícios para quem é obrigado ao pagamento (cf. cit. Acórdão n.º 67/90), muito embora, seja considerável, no caso, a probabilidade dessas vantagens ou benefícios em qualquer das modalidades de obras de infra-estruturas urbanísticas ("realização, reparação, manutenção e funcionamento") em geral exigíveis, ou convenientes, quando se efectuam as construções ou operações de loteamento referidas nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento, o que do mesmo modo retira o carácter presuntivo, em abstracto, das maiores despesas ou encargos por parte da pessoa pública que é próprio das "contribuições especiais por maiores despesas" (neste sentido, Aníbal Almeida, ob. cit. pág. 72).

Por outro lado, a circunstância de aquelas obras poderem gerar utilidade para a generalidade da população não contende com o facto de elas serem efectuadas no interesse do onerado (cf. cit. Parecer da PGR n.º 59/86) que delas retira, ou pode retirar, uma utilidade própria (o serviço prestado é, nesta dimensão, específico e divisível).

Em suma, pois, não se vê que a "taxa municipal de urbanização" em causa revista características diversas das que, na jurisprudência do Tribunal Constitucional (e cita-se aqui, em especial, o Acórdão n.º 354/98, de 12/5 in DR 2.ª série de 15/7/98), têm fundamentado a qualificação de outros tributos como "taxa".

E, sendo assim, não pode o "Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização", aprovado pela Assembleia Municipal de Amarante em 30/6/86 estar ferido de inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 168.º n.º 1 alínea i) da CRP (na versão revista em 82) que às "taxas" se não reporta.

(…)"

No acórdão n.º 410/2000 (pub. em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 48.º vol., pág. 141), aprovado em Plenário, nos termos do artigo 79.º — A, da LTC, apreciou-se a constitucionalidade dos três primeiros artigos do Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização da Póvoa do Varzim, tendo-se sustentado o seguinte:

"(…)

Segundo consta da introdução ao Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização do concelho da Póvoa do Varzim, a criação desse tributo tornou possível que a construção individual concorresse, também, para os custos da urbanização. De outro modo a Câmara, sem recursos que lhe permitissem custear as obras de urbanização, não as poderia levar a termo, nomeadamente tendo em conta uma "intensa pressão de construção, sobretudo em zonas situadas fora dos principais aglomerados".

A melhoria da rede viária e dos transportes, do saneamento, dos equipamentos e arranjos dos espaços públicos exige "que cada nova construção ou cada aumento de área construída em prédios existentes comparticipe de forma significativa nos encargos gerais de urbanização do concelho".

Nesta linha, diz-nos o artigo 2.º do Regulamento o que se deve entender, para os seus efeitos, por infraestruturas urbanísticas: a) a execução de

trabalhos de construção, ampliação ou de reparação da rede viária, nela se compreendendo, em especial, a abertura, alargamento, pavimentação e reparação de vias municipais, caminhos vicinais e arruamentos urbanos; b) a execução de trabalhos de urbanização inerentes a equipamentos urbanos, tais como parques de estacionamento, passeios, parques, espaços livres e arborizados e jardins; c) a construção e reparação de redes de drenagem de esgotos domésticos e de colectores pluviais, bem como de elementos depuradores; d) a construção, ampliação e reparação de redes de abastecimento domiciliário de águas; e) a execução de trabalhos de construção e ampliação da rede eléctrica, quando os mesmos não sejam da responsabilidade da EDP, bem como respeitantes à iluminação pública; f) a recolha e tratamento de lixo; g) aquisição de terrenos para equipamentos.

Colhe-se deste enunciado que o serviço prestado pela autarquia está conexionado com o pagamento do tributo e encerra a ideia de contraprestação específica. Que assim é, corrobora o artigo 4.º do diploma — "regime especial dos loteamentos" — que não sujeita a essa taxa as obras de construção a realizar nos loteamentos urbanos com infraestruturas a cargo do loteador, quando a licença tenha sido titulada por alvará de loteamento passado há menos de cinco anos e tramitado de acordo com o § único do artigo 5.º do mesmo texto (n.º 1 do preceito), ao passo que no caso de construção sita em lote onde tenha sido cobrada essa taxa e não se encontre esgotado aquele prazo, apenas haverá lugar a cobrança adicional se a construção exceder a área sobre a qual foi a taxa calculada (n.º 2).

Encontram-se, assim, por um lado, especificadas as situações susceptíveis de originarem a cobrança da taxa, individualizando-se, inclusivamente, as operações em que são percebidas pelos particulares as utilidades inerentes às infraestruturas urbanísticas. São as mesmas expressão da iniciativa autárquica na realização daquelas infraestruturas e na execução dos equipamentos públicos necessários à utilização colectiva dos munícipes.

(…)

A realização de infra-estruturas urbanísticas ocorre, por via de regra, na fase das operações de loteamento, nomeadamente quando os municípios assumem uma função de estímulo à iniciativa de urbanização e de construção (proporcionando a abertura de arruamentos, construindo infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento, por exemplo). O que se compreende: o loteamento urbano constitui um instrumento típico de transformação urbanística do solo, fazendo-se acompanhar, como tal, e normalmente, das operações materiais necessárias e implícitas à iniciativa.

No entanto, o apontado nexo de conexão justificativo da taxa não tem de funcionar sincronicamente — designadamente quando, como é o concreto caso, se está perante uma operação de reconstrução ou ampliação de edifícios, e, como parece suceder no concelho em causa, a ajuizar pelo pequeno exórdio do Regulamento, quando a pressão da iniciativa privada da construção se depara com as dificuldades financeiras municipais para custear as respectivas obras de urbanização.

Digamos que ainda aqui funciona a lógica de interacção em que a taxa se insere (e a que o acórdão n.º 1108/96 alude), bastando-se com a sinalagmaticidade construída juridicamente, já anteriormente mencionada.

Não se surpreende, assim, vício de inconstitucionalidade orgânica no Regulamento em apreço.

(…)"

Este acórdão foi aprovado com 6 votos de vencido, entre os quais o do Conselheiro Messias Bento que na respectiva declaração escreveu:

"(…)

Na verdade, a taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas, a que se refere o mencionado artigo 11.º, alínea a), da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, só a podem os municípios cobrar no momento em que licenciam obras particulares, se, nessa fase, tiverem, efectivamente, realizado infra-estruturas urbanísticas.

(…)

a taxa de urbanização, cobrada pela concessão do alvará da licença de construção, não constitui uma taxa, pois que lhe falta o carácter sinalagmático. O município, de facto, cobra a "taxa, mas não assume a obrigação de qualquer contraprestação específica. O dever de realizar infra-estruturas urbanísticas é um dever geral decorrente da lei [cf., designadamente, o artigo 64.º, n.º 2, alínea f), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro]. O Regulamento aqui em causa não o impõe como contrapartida da quantia cobrada. De resto, no caso, nenhuma infraestrutura urbanística foi realizada na sequência da construção do prédio licenciado. Tal "taxa" assemelha-se, isso sim, ao tributo que o artigo 12.º do Regulamento do Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa (aprovado pela Portaria n.º 247/77, de 19 de Maio), previa, para ser pago pelos construtores que a câmara dispensasse de reservar uma área útil de 12,5 m2 por fogo para estacionamento — norma que este Tribunal declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo acórdão n.º 236/94 (publicado no Diário da República, I-A série, de 7 de Maio de 1994). E assemelha-se, bem assim, à "taxa de publicidade" prevista pelo artigo 62.º do Regulamento e Tabela de Taxas Municipais da Câmara Municipal de Guimarães (conjugado com o artigo 13.º das Observações aos artigos 57.º a 64.º do mesmo Regulamento), que este Tribunal julgou inconstitucional no acórdão n.º 558/98, atrás citado.

A construção de um novo prédio vai, decerto, conduzir a uma maior utilização das infra-estruturas urbanísticas existentes, mas o pagamento da taxa de urbanização não constitui o município na obrigação de as renovar ou ampliar.

Conclui-se, assim, que as normas constantes dos artigos 1.º, 2.º e 3.º do Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização da Póvoa de Varzim, na versão aqui *sub iudicio,* são inconstitucionais, por violação dos artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição, na versão de 1989: elas criam, de facto, um tributo que só uma lei parlamentar ou um decreto-lei parlamentarmente autorizado podiam ter criado."

Importante também se revela a reflexão constante do voto de vencido do Conselheiro Vítor Nunes de Almeida aposta no mesmo acórdão:

"(…)

O ter votado o Acórdão n.º 357/99 assentou na convicção — porventura menos correcta — de que, no caso, a Câmara Municipal de Amarante tinha, de facto, efectuado obras de infra-estruturas urbanísticas de que beneficiaria especificamente o obrigado ao pagamento da «taxa».

De qualquer modo, repensando agora toda a problemática deste tipo de "compensação", mais me convenço de que no caso das "taxas de infra-estruturas urbanísticas, mais conhecidas por taxas de urbanização não se trata de verdadeiras e próprias taxas, mas antes de «contribuições especiais», relativamente às quais o Tribunal tem exigido o respeito do princípio da legalidade na sua criação, o que torna inconstitucional a sua qualificação como taxa, pois entendo que a exigência do pagamento da compensação pela realização de infraestruturas urbanísticas deve ser tratada como se fosse um imposto.

De facto, o que está em causa na estatuição da referida "taxa de urbanização" é uma utilidade obtida da actividade pública de interesse geral ou uma maior despesa causada ao Município pela necessidade de fazer face aos maiores encargos com tal actividade pública. Não existe, assim, em boa verdade, qualquer prestação individual de serviços aos particulares assente em qualquer dever específico do mesmo Município que possa substanciar o facto gerador da "taxa", nada podendo o particular exigir à entidade credora da "taxa".

As «contribuições especiais» são tributos que se podem traduzir na obtenção de um benefício ('contribuições de melhoria') ou em encargos por maiores despesas públicas (ou municipais) provocadas pelas construções privadas, isto é, decorrentes do urbanismo e sem que o contribuinte possa exigir algo em troca.

De facto, as 'contribuições de melhoria' pressupõem uma prévia acção de investimento público em determinada urbanização, não sendo razoável que apenas alguns beneficiem de tal investimento.

Por outro lado, os 'encargos por maiores despesas' radicam no facto de as iniciativas privadas de urbanização, provocando largos réditos para os promotores, dão origem a maiores despesas públicas que acabam por ser suportadas por todos os membros da comunidade, justificando-se assim a criação de encargos para satisfazer tais despesas.

(…).

No acórdão n.º 274/2004 (pub. em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 59.º vol., pág. 201), apreciou-se a constitucionalidade da "taxa municipal de infra-estruturas", prevista no Regulamento de Taxas, Tarifas e Licenças Municipais, aprovado pela Assembleia Municipal de Baião, tendo-se considerado inconstitucionais as normas deste Regulamento apenas na parte "em que não permite a dedução do montante custeado pelo promotor do loteamento até 60 % do valor encontrado, enquanto interpretadas no sentido de que o tributo neles previsto pode ser cobrado ainda que não tenha como contrapartida a realização, ainda que futura, por parte da Câmara Municipal de Baião, de nenhuma obra de infra-estrutura que seja consequência directa ou indirecta da aprovação de uma operação de loteamento."

2.4 — Do regime constitucional das taxas municipais

Importa agora passar ao enquadramento jurídico-constitucional das taxas em geral e, particularmente, das taxas municipais, sem perder de vista que estando nós a apreciar a invocação duma inconstitucionalidade formal (a violação do princípio da reserva de lei) a redacção do Regulamento sob fiscalização foi aprovada, quando a Constituição da República Portuguesa (C.R.P.) apresentava a redacção introduzida pela lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro, pelo que as referências que se irão passar a fazer ao texto constitucional se reportam a essa versão.

De acordo com a lei Fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas — artigo 237.º, da C.R.P.. Efectivamente, não obstante ser unitário, o Estado não pode deixar de respeitar na sua organização o princípio da autonomia das autarquias locais — artigo 6.º, n.º 1, da C.R.P.

Desde a redacção originária da Constituição, o urbanismo é um dos domínios onde se verifica uma concorrência de atribuições e competências entre a Administração estadual, regional e municipal (Alves Correia, em *"Manual de Direito do Urbanismo"*, volume I, pág. 131, da 3.ª Edição, da Almedina).

Para assegurar o desempenho das suas atribuições, as autarquias locais têm património e finanças próprias — artigo 240.º, n.º 1, da C.R.P.. A autonomia financeira das autarquias locais compreende o "direito de arrecadação e disposição de receitas próprias" (Gomes Canotilho e Vital Moreira, em "*Constituição da República Portuguesa Anotada"*, 2.º vol., pág. 889, da 3.ª Edição, da Coimbra Editora). As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente — nos termos do disposto no n.º 3, do artigo 240.º, da C.R.P. — as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

Mas, a lei pode — e deve — atribuir outras receitas às autarquias locais (Gomes Canotilho e Vital Moreira*, na ob. cit., p. 891*). A Constituição não impede que as autarquias locais tenham impostos próprios, nomeadamente através da atribuição directa das receitas provenientes de certos impostos que se transformam em impostos locais. Aliás, os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos — artigo 254.º, da C.R.P..

Porém, é preciso ter presente que a Constituição proíbe que as autarquias locais possam criar ou sejam legalmente autorizadas a criar impostos.

Na verdade, a criação de impostos e a definição dos seus elementos essenciais constitui reserva de lei, constitucionalmente atribuída à Assembleia da República e, por isso mesmo, vedado ao poder normativo local — artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, al. *i*), da C.R.P.

É a consagração do princípio dos ideais liberais *"no taxation without representation"*, correspondente à ideia de que, sendo o imposto um confisco da riqueza privada, a sua legitimidade tem de resultar duma aprovação dos representantes directos do povo, numa lógica de auto-tributação.

Uma vez que a Recorrente entende que a esfera de competência reservada da Assembleia da República foi invadida pelo poder normativo da Assembleia Municipal de Lisboa, importa deter um pouco mais a atenção nalguns elementos essenciais do sistema fiscal português durante a vigência da Constituição de 1976, na redacção introduzida pela lei Constitucional n.º 1/92.

Em sede de organização económica do Estado, o artigo 106.º, da C.R.P., apresentava a seguinte redacção:

"1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2 — Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

3 — Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não tenham sido criados nos termos da Constituição, e cuja liquidação e cobrança se não façam nas formas prescritas na lei."

Concretizando a competência legislativa nesta matéria, a alínea *i*), do n.º 1, do artigo 168.º, da C.R.P., dispunha que "é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a criação de impostos e sistema fiscal".

Nesta matéria, como facilmente se alcança, assume especial relevância a garantia do princípio da legalidade formal, o qual se traduz na regra da reserva de lei para a criação e determinação dos elementos essenciais dos impostos, não podendo eles deixar de constar de diploma com origem no parlamento, ou elaborado com autorização parlamentar.

Num passado já remoto, as taxas também estiveram sujeitas expressamente ao princípio da legalidade formal (artigo 70.º, § 3.º, da Constituição de 1933, após a revisão de 1971), mas não foi esta a opção do legislador constituinte de 1976, uma vez que a reserva de lei passou a valer apenas relativamente aos impostos e não também para as taxas (*sobre esta opção, vide o* Parecer da Comissão Constitucional n.º 30/81, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 17.º volume, pág. 91, da ed. da INCM, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 205/87, publicado na 2.ª Série do *Diário da República,* de 3 de Julho de 1987, Casalta Nabais, em *"Jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria fiscal*", no B.F.D.U.C. n.º 69 (1993), págs. 407-408, e Eduardo Paz Ferreira, na ob. cit., pág. 61-63).

A não sujeição das taxas ao princípio da legalidade estrita é compreensível perante a circunstância das mesmas terem por causa o pagamento duma prestação pública, não constituindo uma amputação, sem retribuição específica, do património privado, que exija uma aprovação parlamentar. A existência duma relação jurídica bilateral permitirá aos seus sujeitos obter outras formas de tutela dos seus direitos, não necessitando da garantia da exigência da autorização prévia do contribuinte, dada através dos seus representantes.

2.5 — Da distinção entre os diferentes tipos de tributo

Perante esta diferente sujeição ao princípio da legalidade é importante relembrar a distinção entre os conceitos dos diferentes tipos de tributo, tendo presente que a C.R.P. não indica qualquer critério distintivo, sendo necessário recorrer aos conceitos constantes da lei Geral Tributária (artigo 4.º), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.

"1 — Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património.

2 — As 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.

3 — As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos."

E no Regime das Taxas Locais, aprovado pela Lei n.º 53 — E/2006, de 29 de Dezembro, no artigo 3.º, definem-se as taxas das autarquias locais como "tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização provada 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."

Estas definições legais limitaram-se a recolher os ensinamentos dominantes da doutrina fiscal (vide, entre outros, Teixeira Ribeiro, em "Lições de Finanças Públicas", pág. 267, da ed. de 1977, da Coimbra Editora, Cardoso da Costa, em "Curso de Direito Fiscal", pág. 4-19, da 2.ª Edição, da Almedina, Sousa Franco, em "Finanças Públicas e Direito Financeiro", volume II, pág. 58-73, da 4.ª Edição, da Almedina, Diogo Leite de Campos e Mónica Leite de Campos, em "Direito Tributário", pág. 27-29, da ed. de 1996, da Almedina, Casalta Nabais, em *"Direito fiscal", pág. 20-32, da 3.ª ed., da Almedina,* Nuno Sá Gomes, em "*Manual de Direito Fiscal*", vol. 1, pág. 73-79, da 12.ª ed., do Rei dos Livros, Saldanha Sanches, em "*Manual de Direito Fiscal*", pág. 22-37, da 3.ª Edição, da Coimbra Editora, Eduardo Paz Ferreira, na ob. cit., pág. 63-81, e Xavier de Basto e Lobo Xavier, em "Ainda a propósito da distinção entre taxa e imposto: a inconstitucionalidade dos emolumentos notariais e registrais devidos pela constituição de sociedades e pelas modificações dos respectivos contratos, na R.D.E.S., n.º 1 e 3, de 1994, pág. 3 e seg.), os quais foram, alias, adoptados pela jurisprudência do Tribunal Constitucional (uma resenha desta jurisprudência foi efectuada por Casalta Nabais, em *"Jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria fiscal*", no B.F.D.U.C. n.º 69 (1993), págs. 387 e seg.)

O imposto, enquanto prestação unilateral, não corresponde a nenhuma contraprestação específica atribuída ao contribuinte por parte do Estado; ele terá apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços estaduais.

Ao carácter unilateral da prestação de imposto contrapõe-se a natureza sinalagmática das taxas.

A sinalagmaticidade que caracteriza as quantias pagas a título de taxa só existirá quando se verifique uma contrapartida resultante da relação concreta com um bem semipúblico, que, por seu turno, se pode definir como um bem público que, satisfaz, além de necessidades colectivas, necessidades individuais (*vide* Teixeira Ribeiro, em "Noção jurídica de taxa", na *"Revista de Legislação e de Jurisprudência"*, ano 117.º, pág. 291).

A taxa "pressupõe, ou dá origem, a uma contraprestação específica resultante de uma relação concreta (que pode ser ou não de benefício) entre o contribuinte e um bem ou serviço público", sendo "grande a variabilidade do conteúdo jurídico do conceito, resultante da diversidade das situações que geram as obrigações de taxa e das múltiplas delimitações formais da respectiva noção financeira" (Sousa Franco, na ob. cit., págs. 63-64, e os Acórdãos deste Tribunal n.º 76/88, pub. na DR 2.ª Série, de 21-4-1988, n.º 640/95, pub. no DR 2.ª Série, de 20-1-1996, n.º 1140/96, pub. no DR 2.ª Série, de 10-2-1997, e n.º 558/98, pub. no *Diário da República,* 2.ª série, de 11-11-1998).

No plano da unilateralidade, a figura da contribuição especial também é habitualmente equiparada ao imposto para efeito de sujeição ao respectivo regime constitucional — nomeadamente à reserva de lei fiscal — , mas distingue-se do imposto porque "tem como fundamentos, ou um benefício individualizado reflexamente resultante da actuação de um sujeito público, ou a necessidade de compensar o sujeito público pelo uso anormal dos bens ou serviços públicos por parte de certos sujeitos, os quais oneram mais gravemente as finanças do Estado ou deterioram bens públicos (…) É, pois, uma situação geral, individualizável e anormal, que justifica a imposição de uma prestação tributária. A situação individual é ocasional e indirecta — não é intencional e directamente conexa com os fins da actividade estadual que lhe dá origem" (vide Sousa Franco, ob. cit., págs. 61-63, Casalta Nabais, em "Direito fiscal" pág. 27-30, da

3.ª ed., da Almedina, e o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 277/86, no Diário da República, 2.ª série, de 17-12-1986).

São exemplos típicos destas contribuições especiais, as que incidiram sobre o aumento do valor dos prédios em resultado da realização de grandes obras públicas, como as duas pontes sobre o Tejo, a CREL, a CRIL, a CREP, a CRIP e a EXPO/98.

2.6 — Da qualificação da TRIU

Após estes longos considerandos, cabe agora perguntar se é possível, conforme pretende a Recorrente, atribuir a natureza de imposto ou de contribuição especial ao tributo *sub judice*, com todas as consequências daí advenientes, nomeadamente a inconstitucionalidade orgânica das normas do Regulamento municipal que foram aplicadas no caso concreto, ou se estamos perante uma verdadeira taxa, tal como ela foi rotulada e o acórdão recorrido sustenta.

Obviamente, na economia do presente recurso de constitucionalidade, apenas relevará o regime jurídico concreto da TRIU, sendo completamente irrelevante o *nomen juris* atribuído pela Assembleia Municipal do Município de Lisboa, sendo certo que as "taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas", ainda que aprovadas por municípios diversos e não obstante alguns pormenores de regulamentação distintos, apresentam grandes semelhanças entre si, ao que não será alheio o regime nuclear da própria lei que todos os municípios estão obrigados a respeitar no exercício do respectivo poder regulamentar.

Assim, apesar de se concordar com Casalta Nabais que deve ser considerada o recorte de cada "taxa" em concreto, procedendo-se, em cada caso, à averiguação, de um lado, da existência da bilateralidade que caracteriza as taxas e, de outro, da existência de uma equivalência entre as prestações, não deixam de revestir particular interesse para a decisão do presente recurso as considerações anteriormente efectuadas por este Tribunal na análise de outros Regulamentos Municipais instituindo este tipo de "taxas", atentas as semelhanças apontadas.

A fruição dos bens imobiliários depende da existência de estruturas urbanísticas de suporte. Um edifício só satisfará de forma eficiente as necessidades dos seus utilizadores se existir uma rede de infra-estruturas que lhe permita proporcionar todas as utilidades a que é destinado e que condicionará o seu valor: as redes de abastecimento de água, gaz, electricidade e telecomunicações, os esgotos domésticos e pluviais, os arruamentos, os passeios adjacentes, os parqueamentos na via pública, as paragens dos transportes públicos, e os sistemas de recolha de lixo e de iluminação pública. E se estes são os elementos de suporte primários, outros se lhes juntam, como parques infantis, escolas, hospitais, cemitérios, mercados, parques de estacionamento, pólos de cultura, desporto e lazer, e serviços de segurança pública (infra-estruturas secundárias).

Algumas destas estruturas, pela sua natureza, são passíveis de utilização não exclusiva e não concorrencial, pelo que não são, em muitos casos, produzidas naturalmente pelo funcionamento do mercado, tendo o Estado que assumir a sua realização, com vista à manutenção de padrões satisfatórios de qualidade de vida dos cidadãos.

Os custos desta actividade prestativa pública para suprimento das insuficiências dos mecanismos de decisão privada, exigem um sistema de financiamento complexo, onde, perante a criação de utilidades divisíveis e indivisíveis, tendo por beneficiários sujeitos determinados e indeterminados, convivem taxas, impostos e contribuições especiais, quer locais, quer por transferência do Orçamento do Estado (avançando um critério de utilização dos diferentes tipos de tributos para financiamento das diferentes infra-estruturas, atentas as suas características, quanto à divisibilidade das suas utilidades e à determinação dos seus beneficiários, vide Carlos Baptista Lobo, em "A tributação do urbanismo no quadro do desenvolvimento sustentável", em "15 anos da reforma fiscal de 1988/1989. Jornadas de homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha", pág. 571-572).

Relativamente às taxas, atenta a sua natureza obrigatoriamente sinalagmática, acima evidenciada, as mesmas só poderão ser uma contrapartida específica pelos encargos resultantes do planeamento e ordenamento urbanístico determinado pela obra em causa, ou pela construção, reconstrução, ampliação ou alteração de infra-estruturas urbanísticas primárias ou secundárias, realizadas, ou a realizar, por causa daquela obra.

No preenchimento do conceito de contrapartida específica há que ter em consideração que o carácter sinalagmático das taxas não exige a existência de um benefício exclusivo para quem suporta o pagamento da taxa, mas a contraprestação específica não pode deixar de dirigir-se individualmente, ainda que parcialmente, ao respectivo obrigado (vide o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 357/99, pub. no D.R., 2.ª série, de 2-3-2000, e Eduardo Paz Ferreira, na ob. cit., pág. 78-79); que a satisfação proporcionada pelo serviço público não tem de ser imediata, isto é, pode ser futura, mas a possibilidade de utilização há-de configurar-se como uma "real possibilidade de acontecer" em prazo razoável (vide Benjamim Rodrigues, em "Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal", in Ciclo de Colóquios "O Direito do Urbanismo do Século. XXI", pág. 185, Almedina, 2001); e que, para serem devidas taxas, nem sempre é necessária a efectiva utilização dos bens semipúblicos, bastando a mera possibilidade da respectiva utilização (vide Teixeira Ribeiro, em "Noção jurídica de taxa", *na "Revista de Legislação e de Jurisprudência"*, ano 117.º, pág. 293).

Ora, o Regulamento da Taxa pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas do Município de Lisboa, conforme se refere no seu preâmbulo, ao prever a TRIU visou criar "a contrapartida dos investimentos municipais com a construção e reforço das infra-estruturas gerais e equipamento urbano", tendo disposto "com uma verbalização particularmente clara, precisa e expressiva", na apreciação de Aníbal de Almeida (na ob. cit., pág. 53), no seu artigo 1.º, que *"(...) a* Taxa Municipal pela Realização de infra-estruturas Urbanísticas (…) constitui a *contrapartida devida* ao município *pelas utilidades prestadas aos particulares pelas infra-estruturas* urbanísticas primárias e secundárias cuja realização, remodelação ou reforço *seja consequência* de operações de construção, reconstrução ou ampliação, de edifícios ou de alterações na forma de utilização destes." (itálico acrescentado). E no n.º 2, do artigo 2.º, do mesmo Regulamento reforçou-se a ideia que a taxa era apenas devida pelos benefícios resultantes das operações urbanísticas realizadas especificamente para servir a construção em causa ao dizer-se que "só são passíveis de incidência da taxa, as operações que tenham determinado, ou venham a determinar, directa ou indirectamente, a prestação, pelo município, das seguintes utilizações:

a) Construção, reconstrução, ampliação e alteração de infra-estruturas urbanísticas primárias;

b) Construção, reconstrução, ampliação e alteração de infra-estruturas urbanísticas secundárias;

c) Encargos de planeamento e ordenamento urbanístico."

A "taxa" criada por este Regulamento *só* é devida quando a obra de urbanização a realizar tenha determinado ou venha a determinar a prestação efectiva pelo município das acções urbanísticas elencadas nas alíneas acima transcritas, pelo que a mesma tem uma inequívoca natureza sinalagmática que permite qualificá-la como uma verdadeira taxa.

Perante esta redacção está afastada a hipótese deste tributo poder ser encarado como uma contribuição especial, uma vez que a prestação pública que exige o seu pagamento foi realizada tendo em vista ou como consequência da obra a edificar, assumindo, pois, o cariz de contraprestação específica.

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 infra-estruturas urbanísticas directa ou indirectamente determinadas pela sobrecarga urbana pela qual a "taxa" seja devida, nos termos do n.º 2, do artigo 6.º, do RTRIU.

Se esta taxa, porventura, é cobrada sem que exista qualquer contrapartida específica, como o Recorrente sustenta que se verificou no presente caso, isso não resulta da aplicação deste Regulamento, mas sim da violação das suas normas, sendo certo que não compete ao Tribunal Constitucional proceder à alteração da matéria fáctica considerada provada pela decisão recorrida, nem se pronunciar sobre a legalidade infra-constitucional da "taxa" cobrada à recorrente.

E se é verdade que o devedor da TRIU não dispõe de qualquer mecanismo jurídico que lhe permita exigir a realização das obras de infra-estruturas 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 (vide, neste sentido, Casalta Nabais, em "O dever fundamental de pagar impostos", pág. 262, da ed. de 1998, da Almedina).

Mas, mesmo que exista uma qualquer contrapartida pelo pagamento da "taxa", a exigível equivalência jurídica entre as duas prestações poderá ser posta em causa pela verificação duma manifesta desproporcionalidade económica entre elas.

Apesar da fixação de taxas ter como pressuposto uma relação material de sinalagmaticidade entre uma prestação pecuniária do sujeito passivo e uma contrapartida qualitativa de utilização de um bem ou serviço público, isso não significa que a esta equivalência jurídica tenha de corresponder uma equivalência económica (vide, nesse sentido, Alberto Xavier, em "Manual de direito fiscal", pág. 43-44, da ed. de 1974, e Carlos Baptista Lobo, em "Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas", em "Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco", pág. 409 e seg.)

Além de, na maior parte dos casos, não existir um mercado que permita determinar o valor da prestação pública, de, muitas vezes, a fixação do montante das taxas visar finalidades extra-financeiras, e de, frequentemente, serem prestadas utilidades indivisíveis a uma pluralidade de beneficiários, considerando que as taxas têm uma função essencialmente redíticia, no que diz respeito à definição do seu montante vigora o princípio da liberdade de conformação pelo legislador ordinário.

Como refere Carlos Baptista Lobo "…a configuração da equivalência económica que se estabelece entre a prestação do sujeito passivo e a

contraprestação do Estado será necessariamente de "geometria variável". Tal significa que a definição da prestação pecuniária do sujeito passivo dependerá em larga medida do fundamento que legitima a exigência da taxa.

Numa primeira aproximação, assente em padrões generalistas, poderá referir-se que na ausência de qualquer preocupação ou finalidade extra-financeira legalmente consagrada, e uma vez que a taxa tem como objectivo principal a angariação de receita pública, a doutrina tem sistematicamente avançado a ideia de que não é exigível que ocorra uma equivalência económica entre as prestações dos particulares e os serviços públicos prestados" (em "Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas", em "Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco", pág. 441).

Esta liberdade de definição do montante das taxas terá, contudo, como limite superior o princípio constitucional estruturante da proibição do excesso, corolário do Estado de direito democrático (artigo 2.º, da C.R.P.), o qual impedirá a fixação de valores manifestamente desproporcionados ao serviço prestado, o que, a suceder, porá em causa a própria equivalência jurídica das prestações e, consequentemente, a sua qualificação como taxas (vide, neste sentido, Paulo Pitta e Cunha/Xavier de Basto/António Lobo Xavier, em "Conceitos de taxa e imposto", *in Fisco*, Ano 5, n.º 52/53, p. 8, Vieira de Andrade, em *"Direito Administrativo e Fiscal"*, pág. 8, policopiado, Coimbra, 1997, Carlos Baptista Lobo, em "Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas", em "Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco", pág. 442, e os acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 640/95, em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 32.º vol., pág. 185, n.º 1108/96, no *Diário da República,* 2.ª série, de 12-12-1996, n.º 1140/96, em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 35.º vol., pág. 317, n.º 354/98, em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 40.º vol., pág. 219, n.º 410/00, em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 48.º vol., pág. 141, n.º 115/02, em "Acórdãos do Tribunal Constitucional", 52.º vol., pág. 515, n.º 227/07, no *Diário da República,* 2.ª série, de 22-5-07, e n.º 471/2007, no *Diário da República,* 2.ª série, de 31-10-2007).

O cálculo do montante da TRIU, nos termos do analisado Regulamento municipal, é efectuado através da aplicação de um par de fórmulas que visa obter o *quantum* de carga e sobrecarga sobre as infra-estruturas pré-existentes, no regime geral (artigo 4.º, do RTRIU) e no caso de simples alterações de uso (artigo 5.º, do RTRIU), em que intervêm vários coeficientes de carga e sobrecarga definidos com redução a uma medida comum aos vários índices, diversamente ponderados, expressa em unidades de superfície convencionais (conforme melhor explica Aníbal de Almeida, na *ob. cit.,* pág. 54-56).

Os elementos de facto considerados neste cálculo são a área bruta de construção constante do projecto da obra (AP), a área bruta de construção pré-existente ou resultante de venda ou permuta efectuada pela Câmara (AE), o tipo de utilização da obra (C1), e a zona da cidade onde esta se situa, tendo em conta a sua acessibilidade, nobreza e a sobrecarga de esforço em infra-estruturação geral (C2), pelo que a maioria dos dados respeita à dimensão, importância e valor da própria obra e não a uma previsão directa dos encargos financeiros necessários ao reforço das infra-estruturas, como consequência da realização daquela (refira-se que, nos termos do recente Regime das Taxas Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, os regulamentos que criem taxas municipais, terão que conter obrigatoriamente, sob pena de nulidade, a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia (artigo 8.º, n.º 2, *c*)), devendo os regulamentos existentes serem adaptados a estas novas exigências até 1-1-2009).

Daqui resulta que estamos perante um cálculo presumido da contrapartida devida pela construção, reconstrução, ampliação ou alteração das infra-estruturas primárias e secundárias, determinadas pela realização da obra, tendo como principal pressuposto as suas características.

Nas palavras de Eduardo Paz Ferreira (na *ob. cit.,* pág. 82), "trata-se duma solução que é a mais justa do ponto de vista da comunidade e que, seguramente, era a única tecnicamente possível".

É certo que este raciocínio presuntivo, apesar de se mostrar lógico e sustentado, uma vez que as características das obras que devem ser ponderadas na fixação do valor da "taxa", em circunstâncias normais, determinarão uma maior ou menor sobrecarga das infra-estruturas existentes, pode falhar na aplicação ao caso concreto.

Mas, para essa hipótese, a alternativa proporcionada pelo referido n.º 2, do artigo 6.º, do RTRIU, salvaguarda o devedor da taxa de pagar um montante flagrantemente excessivo, face ao valor da prestação pública. Na verdade, tendo ele a hipótese de realizar, à sua conta, as obras de infra-estruturas urbanísticas directa ou indirectamente determinadas pela sobrecarga urbana por que a taxa seja devida, tem a possibilidade de evitar o pagamento do montante manifestamente excessivo desta.

Perante a análise efectuada, concluiu-se que o regime da TRIU, consagrado no RTRIU, na versão aqui apreciada, cria uma verdadeira taxa e não um imposto, pelo que não está sujeita à regra da reserva de lei para a sua criação e determinação dos elementos essenciais, podendo a sua previsão constar de simples regulamento municipal, aprovado pela assembleia municipal, nos termos das leis das Finanças Locais e das Autarquias Locais então em vigor.

O recorrente alega ainda que as normas do RTRIU violam "os princípios constitucionais da igualdade, justiça, proporcionalidade, iniciativa privada, segurança, confiança e boa fé (v. artigos 2.º, 9.º, 13.º, 18.º, 61.º, 103.º e 266.º da CRP)", repetindo os argumentos que, na sua óptica, exigiriam que a TRIU só pudesse ser criada através de lei aprovada pela Assembleia da República, isto é que o referido Regulamento não assegurava nem uma equivalência económica entre o valor da taxa paga e a prestação pública com ela conexionada, nem sequer a existência da própria prestação pública.

Como acima se verificou nenhuma destas acusações ao RTRIU procede, não se mostrando, pois, que o analisado regime viole qualquer um dos citados parâmetros constitucionais, pelo que o recurso interposto deve ser julgado improcedente.

Decisão

Pelo exposto, julga-se improcedente o recurso interposto por "ATMOSFERA — Empreendimentos Imobiliários, S. A." do acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul proferido em 11 de Outubro de 2005.

Custas do recurso pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, ponderando os critérios referidos no artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 303/98 (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 30 de Abril de 2008. — *João Cura Mariano — Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Rui Manuel Moura Ramos.*

TRIBUNAL DE CONTAS

Gabinete do Presidente

Despacho n.º 15681/2008

1 — Os Juízes Conselheiros Dr. João Pinto Ribeiro, Dr. Amável Dias Raposo e Dr. Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro, Juízes do quadro do Tribunal de Contas, foram desligados do serviço para efeitos de aposentação/jubilação.

2 — Para ocupar as respectivas vagas, nomeio Juízes Conselheiros do quadro do Tribunal de Contas os actuais Juízes Conselheiros além quadro, Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva, em comissão permanente de serviço, Dr. Raul Jorge Correia Esteves, a título definitivo e Dr.ª Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes, em comissão permanente de serviço.

29 de Maio de 2008. — O Conselheiro Presidente, *Guilherme d'Oliveira Martins.*

1.º JUÍZO DO TRIBUNAL DA COMARCA DE ALCOBAÇA

Anúncio n.º 3857/2008

Insolvência pessoa colectiva (Apresentação)
Processo: 1075/08.0TBACB

Insolvente: Raul da Bernarda & Filhos, Ld.ª
Presidente Com. Credores: Banco Espirito Santo, S. A., e outro(s).

Publicidade de sentença e citação de credores e outros interessados nos autos de Insolvência acima identificados

No Tribunal Judicial de Alcobaça, 1.º Juízo de Alcobaça, no dia 13-05-2008, pelas 16:30 horas, foi proferida sentença de declaração de insolvência do devedor:

Raul da Bernarda & Filhos, Ld.ª, NIF — 500227675, Endereço: Ponte D. Elias, 2460-000 Alcobaça com sede na morada indicada.

Para Administrador da Insolvência é nomeada a pessoa adiante identificada, indicando-se o respectivo domicílio.

Dr. Carlos Henrique Martins Maia Pinto, Endereço: Rua Nova da Escola, n.º 135 — 3.º A, Leiria, 2415-499 Leiria