

| | |
|--------------------|---------------------|
| Parecer n.º | DAJ 52/2021 |
| Data | 11 de março de 2021 |
| Autor | António Ramos Cruz |

| | |
|----------------------------|---|
| Temáticas abordadas | Art.º 25.º RJUE Realização de infraestruturas pelo requerente da licença Taxas Redução |
|----------------------------|---|

Notas

Sobre o presente parecer recaíram as duas seguintes pronúncias superiores:

Concordo.

Cumpra apenas acrescentar que a caução prestada pelo particular a favor da Câmara Municipal, como garantia da boa e regular execução das infraestruturas urbanísticas realizadas por aquele, nos termos do contrato administrativo celebrado ao abrigo do n.º 3 do art.º 25.º do RJUE, tem natureza diferente da taxa que lhe é exigida como contraprestação pelo serviço público prestado pela Câmara Municipal, pelo que com ela não pode ser confundida.

A caução, com as devidas adaptações, é definida e regulada no art.º 54.º do referido regime, cujo montante corresponde ao valor do orçamento das obras a executar, podendo ser reforçado ou reduzido, além de que é libertada com a receção definitiva da obra, o que significa, ao contrário das taxas, que o seu valor é devolvido ao particular.

Concordo.

Acrescente-se que o regulamento de taxas, para que a própria cobrança das mesmas seja legítima no caso específico desta redução prevista no artigo 25 ° do RJUE, deve definir a fórmula do seu cálculo de forma a que redução proporcional seja levada a cabo tendo em consideração o valor previsível e concertado dos encargos com a execução e manutenção das infraestruturas em causa. Tal cálculo pode conduzir a que a taxa seja no valor de zero, o que não se deve confundir com isenções.

A Câmara Municipal de (..), em ofício (...), solicita parecer jurídico que esclareça como decidir no caso que se segue.

- No âmbito de um processo de licenciamento da construção de uma moradia, a Câmara Municipal comunicou à requerente que, nos termos e para os efeitos do artigo 25º, nº3, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) – aprovado pelo D.L. nº 555/99, de 16.12, na atual redação - deveria, antes da emissão do alvará, celebrar um contrato administrativo para realização de infraestruturas urbanísticas - arruamentos e infraestruturas de abastecimento de água e saneamento - e prestar a devida caução;
- Mais foi comunicado que, nos termos da mesma disposição, a requerente beneficiaria de redução proporcional das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas;
- A requerente, no entanto, veio reclamar do montante de taxas que teria de pagar, alegando que, mesmo reduzidas, não compensam o elevado montante das despesas respeitantes ao orçamento das obras - refletidas na caução que lhe foi exigida - e que o arruamento a seu encargo serviria outros proprietários vizinhos.

O assunto vem desta forma relatado em parecer jurídico que resume não só o

teor e fundamento da reclamação, como o próprio âmbito preciso da questão que se pretende ver respondida:

(...) no caso em análise, é verdade que se verifica a ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento e que, como tal, o pedido de licença deve ser indeferido; mas, não é menos verdade que todas as infraestruturas realizadas pelo particular beneficiarão, não só o próprio, como terceiros, nomeadamente os vizinhos e até a autarquia, na medida em que ficará com uma via completamente infraestruturada. Aliás, tais infraestruturas após concluídas poderão ser, sim, um fomento á construção naquele local.

O artigo 25º, nº6 do RJUE determina o desconto proporcional na taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas, procurando, desse modo, garantir a compensação do particular que suporte exclusivamente a realização de todas as infraestruturas, pois os restantes, que venham posteriormente a aproveitar as infraestruturas realizadas, pagarão a taxa na íntegra.

Voltando ao caso concreto:

O particular pagará o valor de 10.158,47 euros, acrescidos de IVA á taxa legal em vigor, pela realização de todas as infraestruturas e ser-lhe-á descontado o montante de 533,90 euros nas taxas a pagar.

A requerente, considerando injusto e desproporcional o que lhe é exigido pelo Município vem pedir a alteração das condições da licença, referindo a sua responsabilidade na execução das infraestruturas da rede de abastecimento de água e saneamento, com o custo total estimado em 6.116,79 euros, e peticiona a responsabilização do município na execução das restantes infraestruturas que se cifram em 5 185,47 euros, quantia a que acresce IVA.

Nestes termos, dada a matéria sensível que se está a tratar, atendendo a que estamos a falar do investimento de uma vida de um particular e para uma decisão mais ajustada e imparcial, sugerimos a consulta da CCDR-C sobre o assunto.”

O caso apresentado suscita, deste modo, duas questões distintas, embora interligadas:

- A exigência de realização de infraestruturas pela requerente, por força do contrato administrativo previsto no artigo 25º, nº3, do RJUE;
- A redução das taxas pela realização das infraestruturas.

Começaremos por transcrever a redação do artigo 25º do RJUE, que serviu de fundamento para a exigência de contrato administrativo:

Artigo 25.º
Reapreciação do pedido

1 - Quando exista projeto de decisão de indeferimento com os fundamentos referidos na alínea b) do n.º 2 e no n.º 5 do artigo anterior, pode haver deferimento do pedido desde que o requerente, na audiência prévia, se comprometa a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos.

2 - (Revogado).

3 - Em caso de deferimento nos termos do n.º 1, o requerente deve, antes da emissão do alvará, celebrar com a câmara municipal contrato relativo ao cumprimento das obrigações assumidas e prestar caução adequada, beneficiando de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas, nos termos a fixar em regulamento municipal.

4 - A prestação da caução referida no número anterior, bem como a execução ou manutenção das obras de urbanização que o interessado se compromete a realizar ou a câmara municipal entenda indispensáveis, devem ser mencionadas expressamente como condição do deferimento do pedido.

5 - À prestação da caução referida no n.º 3 aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 54.º

6 - Os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato referido no n.º 3 devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes resultante da operação urbanística.

Esta exigência, como se verifica, tem como pressuposto o indeferimento da pretensão de licenciamento, nos termos do artigo 24º, designadamente no nº2, alínea b). e nº5, com a seguinte redação:

Artigo 24.º
Indeferimento do pedido de licenciamento

1 - O pedido de licenciamento é indeferido quando:

(...)

2 - Quando o pedido de licenciamento tiver por objeto a realização das operações

urbanísticas referidas nas alíneas a) a e) e i) do n.º 2 do artigo 4.º, o indeferimento pode ainda ter lugar com fundamento em:

a) (...)

b) A operação urbanística constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento;

5 - O pedido de licenciamento das obras referidas na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º deve ser indeferido na ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes.

6 - (Revogado).

O contrato administrativo, previsto no n.º3 do artigo 25º, servirá para estabelecer os direitos e obrigações de ambas as partes, particular e município. No caso, em cumprimento do disposto nas normas acima transcritas, comunicou a Câmara Municipal à requerente que apenas emitia o título de licença se a mesma assumisse, através desse contrato, a realização de infraestruturas – no caso arruamento e abastecimento de água e esgotos - prestando caução adequada e beneficiando de redução ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas.

Neste ponto, diga-se que a exigência e a dimensão das infraestruturas, neste âmbito, resultam de um poder discricionário do município, ou seja, da avaliação que o mesmo faz, caso a caso, das necessidades decorrentes de uma particular operação urbanística.

É neste âmbito, por isso, precisamente porque esse é um poder discricionário do município, que tem especial importância o n.º6 do artigo 25º, que estabelece que

“os encargos a suportar pelo requerente ao abrigo do contrato devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas existentes resultante da operação urbanística.”, desta forma acautelando o princípio da proporcionalidade, corretamente também invocado no parecer jurídico que o município junta à sua consulta.

A aplicação concreta deste princípio, no entanto, resultará obrigatoriamente de uma apreciação técnica que os serviços municipais devem assumir e fundamentar e que sairá do âmbito da apreciação jurídica, apenas nos competindo chamar a atenção - como, aliás, já se faz no parecer jurídico dos serviços municipais - para a necessidade de cumprimento e conjugação de princípios orientadores da atividade administrativa, de que se salientam o da proporcionalidade, já mencionado, na sua vertente da justa repartição de encargos entre os interesses públicos e privados, ou da justiça e razoabilidade, previstos, como princípios gerais gerais, no Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigos 7º e 8º).

O que se exige, pois, em suma, é um esforço acrescido de fundamentação, com base nos referidos princípios, atento o teor da reclamação e alegados encargos e respetivo esforço financeiro que recaem sobre o particular, para que não restem dúvidas sobre a decisão a tomar.

Quanto ao cálculo das taxas, deve seguir-se o disposto no nº3 do artigo 25º, acima transcrito, que prevê a “(...) *redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas, nos termos a fixar em regulamento municipal*”.

Foi base nesta norma - conjugada com o Regulamento Municipal de Administração Urbanística (RMAU) do município, mencionado nas informações técnicas juntas à consulta - que a Câmara Municipal calculou e estabeleceu a redução de taxas a pagar pela requerente.

Ainda quanto às taxas, mais concretamente à redução ou isenção de taxas por realização de infraestruturas urbanísticas, no âmbito do artigo 25º do RJUE, transcrevemos o seguinte comentário das Autoras Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves e Dulce Lopes ao artigo¹:

“5. No que à redução proporcional das taxas diz respeito, prevista no nº3 do artigo 25º, entendemos que o valor da mesma deve, mesmo na ausência de uma obrigação legal para tal, constar do contrato celebrado (e não de um ato liquidatário autónomo), uma vez que este é, as mais das vezes, um elemento de estabilidade e de segurança que determina a celebração do contrato.

A esta consideração acresce o facto de entendermos que a ausência de definição dos termos de tal redução em regulamento municipal não é preclusivo para quer esse desconto ou compensação de valores de opere. Posto que exista um regulamento de taxas, para que a própria cobrança das mesmas seja legítima, e que esta defina a fórmula do seu cálculo, a redução proporcional deve ser levada a cabo, tendo em consideração o valor previsível e concertado dos encargos com a execução e manutenção das infraestruturas em causa. Considerar que a menção final do nº3 do presente artigo – 2nos termos a fixar em regulamento municipal” – visaria impedir a redução das taxas quando ela não estivesse nele expressamente prevista corresponderia a atribuir à Administração uma faculdade de lesão incontrolável da esfera de direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, para além de que a ausência de tal redução implicaria, na esmagadora maioria dos casos, uma violação do princípio da proporcionalidade a que se refere tanto o nº3 como o nº6 do presente artigo, violação essa passível de reação judicial por parte dos afetados.

De referir, apenas, que o que está em causa no nº3 do artigo 25º não é, verdadeiramente uma isenção de taxas, mas uma redução das mesmas a zero. Por esse motivo não é legítimo que regulamentos municipais de taxas equiparem esta situação a uma situação tipo de isenção ou dispensa de

¹ *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 4ª Edição, 2018, Almedina, pag.339-340

pagamento, sobretudo se com esta qualificação pretenderem limitar a redução de taxas a que o promotor tem direito (por exemplo, limitando a redução a metade do valor das infraestruturas assumidas pelo privado)”

Aqui chegados, poderemos já afirmar que, cumpridas que sejam as normas legais e regulamentares aplicáveis – RJUE e regulamentos municipais - saber-se se o encargo para a requerente na realização das infraestruturas é “*injusto e desproporcional*”, resultará de uma cuidadosa ponderação técnica e jurídica pelo próprio município, competindo-nos apenas chamar a atenção para o obrigatório cumprimento dos princípios fundamentais.

Em suma, e concluímos:

1. A apreciação da reclamação da requerente terá em conta um juízo técnico sobre a exigibilidade e necessidade das infraestruturas urbanísticas objeto do contrato administrativo - matéria essa que está fora do alcance de um parecer jurídico - bem como o custo das obras e correspondente redução ou isenção de taxas por realização das infraestruturas – nos termos do artigo 25º, nº3, do RJUE -, as quais, do mesmo modo, resultarão necessariamente, de um cálculo a efetuar pelo município, em cumprimento do RJUE e do regulamento municipal que dispõe sobre a matéria, não competindo a esta CCDRC substituir-se ao município nessa tarefa;
2. Apenas nos competirá chamar a atenção do município para o cumprimento estrito da Lei, em obediência ao princípio da Legalidade e, no que respeita à definição de direitos e encargos fixados em contratos administrativos, no âmbito da sua atividade discricionária, para a

aplicação dos princípios fundamentais administrativos, de que se salientam o princípio da Proporcionalidade, que exige uma justa ponderação entre os interesses públicos e os privados.