

O CONTENCIOSO DAS TAXAS

CEJ – ACÇÃO DE FORMAÇÃO CONTÍNUA | 20.01.2017

Suzana Tavares da Silva | FDUC

1. Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade
2. Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

TEMAS

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Artigo 4.º da LGT (Pressupostos dos tributos)

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.**

Artigo 6.º do RGTAI (Incidência objectiva)

1 - As taxas municipais incidem sobre **utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios**, designadamente:

- a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
- b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;
- d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento;
- e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;
- f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;
- g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.

2 - As taxas municipais podem também incidir sobre a **realização de actividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo.**

3 - As taxas das freguesias incidem sobre **utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade das freguesias**, designadamente:

- a) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- b) Pela utilização e aproveitamento do domínio público e privado das freguesias;
- c) Pela gestão de equipamento rural e urbano;
- d) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento local.

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Utilização privativa do domínio público

- Aproveitamento **exclusivo ou especial** de um bem público (e/ou privado?)
- Valor **juridicamente equivalente** àquele uso

Prestação de um serviço público

- Prestação individualizada de um serviço de natureza administrativa (as taxas têm que corresponder a serviços fora do mercado – art. 2.º/3 CIVA)
- Valor juridicamente equivalente à utilidade retirada do serviço e que deve contribuir para custear o serviço (custos incorridos = custo total – custo do funcionamento zero)

Remoção de um obstáculo jurídico

- Emissão de um acto ou realização de uma actividade habilitadora, autorizadora ou licenciadora
- Valor juridicamente equivalente à utilidade retirada da remoção do obstáculo jurídico
- A nova jurisprudência do TC nesta matéria: “a duradoura obrigação de suportar uma actividade (*pati*)”

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Ausência de um conceito legal de taxa

Progressivo alargamento, pela via jurisprudencial, do conceito doutrinal de taxa:

- **O facto tributário deixa de ser contemporâneo da prestação tributária**
 - **Ac. do TC n.º 344/2009** – TRIU de Amarante
- **Remoção do obstáculo jurídico e/ou situações de sujeição e/ou deveres de inspecção e fiscalização?**
 - **Ac. do TC n.º 177/2010** – considera que a remoção do obstáculo jurídico (afixação de publicidade em espaço privado) gera “a duradoura obrigação (para o município) de suportar uma actividade que, embora respeitando os deveres impostos pela lei da publicidade, interfere permanentemente com a conformação de um bem público”, e ainda um benefício económico em zona privada “que se projecta sobre a esfera pública provocando mudanças qualitativas na percepção e no gozo do espaço público por parte de todos os que nele se movem” – este é um novo facto que deve justificar a actualização do conceito de taxa;
 - **Ac. do TC n.º 581/2012** - taxas dos postos de combustíveis inteiramente localizados em terrenos privados dão lugar a um alegado serviço de fiscalização e vigilância municipal, bem como a neutralizar os custos de um impacte ambiental negativo

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Dificuldade na distinção entre **taxas** e **contribuições financeiras**:

- **Ac. do TC n.º 365/08 e n.º 613/08** – taxa de regulação da ERC
- **Ac. do TC n.º 152/2013** – taxa de utilização do espectro radioelétrico
- **Ac. do TC n.º 80/2014** – ‘penalizações’ por emissões poluentes excedentárias
- **Ac. do TC n.º 539/2015** – taxa de segurança alimentar mais

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Dificuldade na distinção entre **taxas**, **tarifas** e **preços**:

- **O fornecimento de água, recolha de águas residuais e resíduos sólidos urbanos:**
 - Ac. do STA de 25 de Junho de 2013 (proc. 33/13) qualifica como taxa, o Ac. do Tribunal de Conflitos de 21 de Janeiro de 2014 (proc. 44/13) qualifica como preço privado e o Ac. do Tribunal de Conflitos de 29 de Janeiro de 2014 (proc. 45/13) qualifica novamente como taxa;
 - Regime dual?: preço no caso de gestão concessionada e taxa no caso de gestão directa ou concessionada dos serviços?
 - “taxa de disponibilidade” é uma mera componente do preço regulado (princípios tarifários)
- **O alojamento de redes em infra-estruturas aptas para o efeito (Decreto-Lei n.º 123/2009)**
 - TMDP pelo uso e aproveitamento do domínio público e privado municipal (artigo 12.º)
 - Preços orientados para os custos pelo acesso a infra-estruturas, mesmo quando são infra-estruturas públicas concessionadas (artigo 19.º)

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Dificuldade na neutralização da **dupla tributação**:

- **As taxas de uso e aproveitamento de bens do domínio público municipal:**
 - Proibição de dupla tributação no caso das telecomunicações (TMDP - artigo 106.º da LCE)
 - O recente artigo 85.º/3 da LOE/2017 veio estabelecer que “a taxa municipal de direitos de passagem e a taxa municipal de ocupação do subsolo são pagas pelas empresas operadoras de infra-estruturas, não podendo ser reflectidas na factura dos consumidores” (Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro).
- Taxas municipais de ocupação do subsolo no caso do gás natural - Ac. do STA de 20 de Fevereiro de 2013 (Proc. 1165/12)
- Taxas a cobrar pela administração rodoviária pelos usos privativos do domínio público rodoviário do Estado, bem como pelas autorizações previstas no Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril e Portaria n.º 357/2015, de 14 de Outubro) – as taxas pelo licenciamento de acesso..

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Dificuldade na qualificação dos tributos e a “qualificação de conveniência”
como **taxa ou a submissão ao regime da cobrança coerciva**:

- **Os títulos de transportes públicos:**
 - O artigo 10.º da Lei n.º 28/2006 (alteração da Lei n.º 83-C/2013) estipula que o serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contra-ordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contra-ordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respectivas coimas. A alteração de 2013 revogou o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 28/2006, onde se estabelecia que o valor dos bilhetes era cobrado conjuntamente com as contra-ordenações;
- **As taxas moderadoras:**
 - Solução semelhante à dos títulos de transporte encontrava-se prevista no artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de Novembro, entretanto revogado pelo artigo 135.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro)

Pressupostos das taxas e princípio da proporcionalidade

Dificuldade na qualificação dos tributos e a “qualificação de conveniência” como **taxa ou a submissão ao regime da cobrança coerciva**:

- **As portagens:**

- O artigo 17.º-A/1 da Lei n.º 25/2006 prevê igualmente que compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover a cobrança coerciva dos créditos relativos à taxa de portagem, dos custos administrativos e dos juros de mora devidos, bem como da coima e respectivos encargos;

- **As quotas para as ordens profissionais:**

- O artigo 43.º/4 da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro prevê que a cobrança dos créditos resultantes quotas dos membros segue o processo de execução tributária.

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro | (Diploma que aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário)

Artigo 7.º

Tributos administrados por autarquias locais

- 1 - As competências atribuídas no código aprovado pelo presente decreto-lei a órgãos periféricos locais serão exercidas, nos termos da lei, em caso de tributos administrados por autarquias locais, pela respectiva autarquia.
- 2 - As competências atribuídas no código aprovado pelo presente decreto-lei ao dirigente máximo do serviço ou a órgãos executivos da administração tributária serão exercidas, nos termos da lei, pelo presidente da autarquia.
- 3 - As competências atribuídas pelo código aprovado pelo presente decreto-lei ao representante da Fazenda Pública serão exercidas, nos termos da lei, por licenciado em Direito desempenhando funções de mero apoio jurídico.
- 4 - A competência para cobrança coerciva de impostos e outros tributos administrados por autarquias locais pode ser atribuída à administração tributária mediante protocolo. *(Aditado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 10/2016, de 25 de Maio)*

Quem é o titular da capacidade tributária activa no caso das taxas devidas ao abrigo de actividades que o município tenha delegado na freguesia?

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Aspectos de contraponto entre o RGTA e a “dupla” LGT/CPPT

- Os regulamentos devem conter as regras relativas à liquidação e à cobrança das taxas (artigo 10.º/1 LGTA). Em regra as taxas são de liquidação administrativa, mas alguns regulamentos já contemplam casos de autoliquidação.
- Aplicam-se subsidiariamente as regras da LGT e do CPPT, sempre que a matéria não estiver expressamente prevista no Regulamento; em especial sobre liquidação, fundamentação dos actos tributários e notificação das liquidações tributárias:

(art. 77.º LGT e artigos 36.º a 43.º CPPT)

ARTIGO 8-A.º (AUTO-LIQUIDAÇÃO) – RT de Sintra

1 - Nos casos expressamente previstos na lei pode verificar-se a autoliquidação de taxas.

2 - A autoliquidação de taxas não preclui o direito da Câmara Municipal de Sintra verificar a correspondência entre o valor prestado pelo interessado e o conteúdo material do processo de licenciamento ou comunicação prévia, a qualquer título, bem como com a correspondência entre esse valor e a factualidade objectiva.

3 – Sempre que o valor prestado pelo requerente seja inferior ao devido, verifica-se a revisão do acto de liquidação, procedendo-se à notificação do interessado, nos termos do artigo 12º do presente regulamento, e demais legislação aplicável.

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Aspectos de contraponto entre o RGTA e a “dupla” LGT/CPPT

- O prazo para o pagamento voluntário é, em regra (art. 85.º/2 CPPT), de 30 dias após a notificação, sendo contabilizados juros moratórios a partir desse momento.
- O pagamento pode ser efectuado por dação em cumprimento ou por compensação, quando tal seja compatível com o interesse público (artigo 11.º/2 LRGTA)
- A maior parte dos RT admitem o pagamento em prestações (cf. arts. 42.º LGT, 86.º/2 e 196.º do CPPT).

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Aspectos de contraponto entre o RGTAL e a “dupla” LGT/CPPT

- A cobrança coerciva segue a forma do processo de execução fiscal (art. 12.º/2 RGTAL e art. 148.º/1a) do CPPT)
- Os regulamentos municipais não prevêm expressamente a cobrança coerciva das taxas pelo órgão executivo do município que aplique as regras do processo de execução fiscal, mas o art. 7.º do Decreto-Lei n.º 433/99 reconhece à autarquia capacidade tributária activa (“titular do direito a exigir a prestação”), devendo os respectivos serviços ser reconhecidos como órgãos de execução fiscal
- Mais eficaz do que a execução coerciva pode ser a **cessação da contraprestação**, por isso a lei garante que sendo prestada garantia adequada (art. 199.º CPPT) as autarquias locais não podem negar a prestação de serviços, a emissão dos actos autorizativos ou a continuação da utilização de bens do domínio público e privado autárquico com fundamento no não pagamento (desde que o sujeito passivo impugne o tributo administrativa e/ou judicialmente) – art. 10.º/2 do RGTAL

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Aspectos de contraponto entre o RGTA e a “dupla” LGT/CPPT

- A impugnação judicial segue os termos do CPPT (art. 99.ºss)
- Apesar de a LGTAL apenas fazer referência à reclamação e à impugnação judicial, a maior parte dos Regulamentos consagram também o pedido de revisão do acto de liquidação da taxa, embora nem todos o façam nos termos exactos que o art. 78.º da LGT estabelece para a revisão dos actos tributários
- A questão que devemos colocar é a de saber se pode aplicar-se no domínio das taxas a jurisprudência do STA que admite a revisão dos actos tributários, no prazo de 4 anos, a pedido do contribuinte [Ac. 20 de Março de 2002, recurso n.º 26.580; STA de 17/5/2006 (rec. n. 16/06) e STA de 21/01/2009 (rec. n. 0771/08)]

ARTIGO 12.º (REVISÃO DO ATO DE LIQUIDAÇÃO) RT Sintra

- 1 – Se na liquidação das taxas se verificar que houve erros ou omissões dos quais resultaram prejuízos para o Município, os serviços promoverão de imediato a liquidação adicional, notificando o devedor, por carta registada, para liquidar a importância devida no prazo de 15 dias quando esta for igual ou superior ao limite previsto no diploma de execução do orçamento do Estado.
- 2 - Da notificação deverão constar os fundamentos da liquidação adicional, o montante, o prazo para pagar e ainda, a referência a que o não pagamento, findo aquele prazo, implica cobrança coerciva nos termos do artigo 29.º do presente Regulamento.
- 3 - Quando haja sido liquidada e cobrada quantia superior à devida e não tenham decorrido 3 anos sobre o pagamento, deverão os serviços promover a restituição ao interessado da importância indevidamente cobrada, nos termos da legislação em vigor. Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho nº 50-P/2015 – AMS – 19.ABR.2016 11/49
- 4 - Não produzem direito à restituição os casos em que a pedido do interessado, sejam introduzidas nos processos alterações ou modificações produtoras de taxa menor.

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Artigo 16.º Garantias do RGTAL

1—Os sujeitos passivos das taxas para as autarquias locais podem **reclamar ou impugnar a respectiva liquidação**.

2—A reclamação é deduzida perante o **órgão que efectuou a liquidação da taxa** no prazo de 30 dias a contar da notificação da liquidação.

3—A reclamação presume-se indeferida para efeitos de impugnação judicial se não for decidida no prazo de 60 dias.

4—Do indeferimento tácito ou expreso cabe impugnação judicial para o tribunal administrativo e fiscal da área do município ou da junta de freguesia, no prazo de 60 dias a contar do indeferimento.

5— **A impugnação judicial depende da prévia dedução da reclamação** prevista no n.º 2 do presente artigo.

Questões

- 1.** Quando o município executa preços de serviços prestados por empresas municipais ou concessionárias, quem é que aprecia a legalidade da liquidação?
- 2.** Quando o município executa preços de serviços prestados por empresas municipais ou concessionárias, quem é que emite o título executivo?

Legitimidade e representação processual no contencioso das taxas

Questões

- 1.** Que alternativas à judicialização nos tribunais tributário do contencioso das taxas?
 - Mediação?
 - Arbitragem?

- 2.** Para quando um diploma que consagre a distinção entre taxas e outras categorias económico-financeiras?

- 3.** Que controlo material para as taxas? Apenas legalidade, proibição de dupla tributação e proporcionalidade?