

el=220

De. Freixo  
 solicita o envio do infor-  
 meço em anexo e o seu  
 comentário.  
 Cria-se a maneira de  
 gestão enquanto respeito ao  
 movimento de taxa, por estar  
 baseado em unidade pública.

Exmº. Senhor  
 Presidente da Câmara Municipal de Sines  
 Largo Ramos da Costa  
 7520 SINES

4534 14-12 '09

S/referência

N/referência

A análise e a informação serão  
 ser depois para reunião da  
 Câmara e para a Assembleia Municipal

Proc. 2007/27/A5/266

Assunto: **Financiamento do investimento municipal em infra-estruturas urbanísticas - Análise relativa ao Município de Sines**

CS  
 16.12.09

A Vereadora com Competências Delegadas  
 Carmem Francisco

Para conhecimento de V. Exª, junto envio a Informação nº 756/2008, elaborada por esta Inspeção-Geral, sobre o assunto mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O INSPECTOR-GERAL,  
  
 MARIA DO ROSÁRIO TORRES  
 Subinspectora-Geral

Anexo: 1 Informação  
 /MC

CÂMARA MUNICIPAL DE SINES	
Processo nº	26926
DATA	16.12.2009
DESTINO	
<input type="checkbox"/>	DAE
<input type="checkbox"/>	DAE
<input type="checkbox"/>	DAE
<input type="checkbox"/>	D. Recursos Humanos
<input type="checkbox"/>	Direção Financeira
<input type="checkbox"/>	DAE
<input type="checkbox"/>	D. Educação Ação Social Saúde
<input type="checkbox"/>	D. Cultura Desporto e Juventude
<input type="checkbox"/>	D. Plan. Gest. Urbanística
<input checked="" type="checkbox"/>	V. Carmem



inspeção geral.finanze

acrescentar Valor à gestão pública

# FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRA-ESTRUTURAS URBANÍSTICAS

---

Análise relativa ao Município de Sines

---

Proc. n.º 2007/27/A5/266

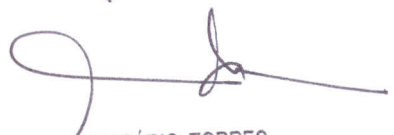
*Informação n.º 756/2008*

*Dezembro de 2008*

**PARECER:**

Concordo.  
À consideração superior.  
IGF, 11 DEZ 2008  
Ana Paula B. Salgueiro  
ANA PAULA B. SALGUEIRO  
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

**DESPACHO:**

Concedo  
14. De Dezembro 2009  
  
MARIA DO ROSÁRIO TORRES  
Subinspectora-Geral

INFORMAÇÃO N.º 756/2008

PROCESSO N.º 2007/27/A5/266

**FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM INFRA-ESTRUTURAS URBANÍSTICAS - MUNICÍPIO DE SINES**

§.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>EBF</b>	Estatuto dos Benefícios Fiscais
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LGT</b>	Lei-Geral Tributária
<b>NUT</b>	Nomenclatura das Unidades Territoriais
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>PDM</b>	Plano Director Municipal
<b>PMOT</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>RGTA</b>	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
<b>RTTT</b>	Regulamento e Tabela de Taxas e Tarifas
<b>TMU</b>	Taxa Municipal pela Realização, Manutenção e Reforço de Infra-estruturas Urbanísticas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou, em execução do seu **Plano de Actividades**, uma acção intitulada "*Análise crítica ao financiamento municipal das infra-estruturas urbanísticas*", enquadrada no Projecto "*Controlo do financiamento municipal no âmbito da urbanização e edificação*".

A análise do financiamento do investimento municipal em infra-estruturas urbanísticas, considerando, nomeadamente, o contributo das diversas fontes de receita municipais conexas com o fenómeno urbanístico, ainda que a título de receitas não consignadas, mostra-se particularmente relevante, atento, desde logo, o peso significativo que este investimento tem no âmbito da afectação dos recursos financeiros dos municípios.

Por outro lado, tendo em conta que as necessidades de investimento nestas infra-estruturas estão directamente relacionadas com as operações urbanísticas efectuadas e previstas dentro dos espaços urbanos e urbanizáveis, assume especial importância, em particular num contexto de escassez de recursos financeiros, a avaliação do contributo da taxa municipal pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas (TMU) para o financiamento de tais infra-estruturas.

Acresce que, na sequência de anteriores intervenções da IGF no âmbito deste projecto, centradas em municípios específicos, revelou-se pertinente a obtenção de uma visão global sobre esta matéria, por reporte a uma amostra alargada de municípios, considerando, por um lado, uma vertente de análise financeira assente num conjunto de indicadores relevantes relativos às receitas urbanísticas e ao investimento na urbanização e, por outro lado, alguns aspectos críticos, de acrescido risco, referentes à regulamentação das taxas urbanísticas, cedências e compensações por parte dos municípios.

### 1.2. OBJECTIVOS

Atento este enquadramento, **o objectivo geral desta acção consistiu na avaliação do financiamento do investimento municipal em infra-estruturas urbanísticas, considerando, sobretudo, a relação entre as receitas associadas ao fenómeno imobiliário e aquele investimento, bem como a adequação da regulamentação municipal relativa, nomeadamente, às principais receitas tributárias urbanísticas.**

Assim, um dos **objectivos específicos** definidos consistiu **na avaliação da adequação dos regulamentos municipais em matéria de taxas urbanísticas e outras imposições devidas pelo licenciamento de operações urbanísticas, no plano da legalidade e regularidade**, com especial destaque para os seguintes aspectos:

- Adequação face ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 555/99, de 16/Dez<sup>1</sup>;
- Fundamentação dos tributos;
- Incidência da TMU;
- Fórmula de cálculo da TMU;
- Isenções e reduções de taxas;
- Cedências aos municípios;
- Incidência das compensações;
- Fórmula de cálculo das compensações; e
- Procedimento tributário.

Ora, é precisamente a propósito desta vertente da análise dos regulamentos municipais relativos às taxas e outras imposições urbanísticas que se reporta a presente informação, tendo em vista **dar conta das principais evidências recolhidas e consequentes conclusões no tocante, em particular, ao Município de Sines, em ordem à formulação das recomendações consideradas pertinentes.**

### 1.3. ÂMBITO

**1.3.1.** O **âmbito funcional** da acção abrangeu uma amostra de 30 municípios (cerca de 10% do universo nacional), distribuídos pelas NUTS II Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve.

**1.3.2.** Por sua vez, o **âmbito temporal** reportou-se, no que concerne especificamente à análise da regulamentação das taxas e outras imposições urbanísticas, aos regulamentos em vigor ao tempo da respectiva solicitação aos municípios.

---

<sup>1</sup>Este Regime Jurídico foi objecto de alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Lei n.º 13/2000, de 20/Jul, DL n.º 177/2001, de 4/Jun, Lei n.º 15/2002, de 22/Fev, Lei n.º 4-A/2003, de 19/Fev, DL n.º 157/2006, de 8/Ago, e Lei n.º 60/2007, de 4/Set, sendo que as modificações operadas por este último diploma apenas entraram em vigor em Março de 2008.

## 1.4. METODOLOGIA

Em conformidade com o plano superiormente aprovado, o desenvolvimento da acção envolveu, designadamente:

- O pedido aos Municípios, entre outra informação, dos regulamentos municipais de urbanização e edificação, taxas e outras imposições devidas pelas operações urbanísticas e dos regulamentos de Planos Directores Municipais (PDM);
- A recolha, tratamento e análise dessa informação;
- A solicitação, sempre que necessário, de esclarecimentos e elementos adicionais aos municípios; e
- A elaboração de um relatório global, bem como de informações parcelares nas situações em que as irregularidades/insuficiências detectadas na acção justificam a formulação de recomendações específicas dirigidas a cada município.

Atenta a natureza desta acção não foi efectuado o procedimento de contraditório junto dos municípios.

## 2. ANÁLISE DOS REGULAMENTOS MUNICIPAIS RELATIVOS A TAXAS E OUTRAS IMPOSIÇÕES URBANÍSTICAS

### 2.1. ASPECTOS GERAIS

**2.1.1. O Município de Sines não dispõe de regulamento municipal de urbanização e edificação, nem de nenhum regulamento específico respeitante à liquidação e cobrança das taxas urbanísticas.** Deste modo, a matéria das taxas e outras imposições urbanísticas encontra-se regulada, basicamente, nos seguintes regulamentos (vd. **Anexo n.º 1**):

- "*Regulamento do PDM*", no que concerne à TMU e ao regime de cedências.
- "*Regulamento e Tabela de Taxas e Tarifas (RTTT)*", no que respeita às demais taxas urbanísticas, ao procedimento tributário e às compensações.

**2.1.2.** A análise deste último regulamento evidenciou, desde logo, a previsão de um **indevido agravamento das taxas municipais a título de penalização pelo atraso na renovação de licenças ou registos** (vd. nota (3) do **Anexo n.º 1**).

Tal agravamento constitui, na verdade, um sancionamento pela prática daqueles actos, não existindo assim uma directa correspondência com as contrapartidas que legitimaram

a aplicação das taxas. Ora, atenta a sua natureza jurídica, as taxas não devem prestar-se a finalidades sancionatórias, as quais são sim características das coimas. Assim, tais tributos não podem ser qualificados, nesta parte, como taxas, na medida em que não correspondem a efectivas contraprestações por parte do respectivo sujeito activo, o Município, nem observam o princípio da proporcionalidade, o que acarreta a consequente ilegalidade<sup>2</sup> (cfr. artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Lei-Geral Tributária (LGT) e artigos 3.º, 4.º, n.º 1, e 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGAL)).

## 2.2. TAXA MUNICIPAL PELA REALIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E REFORÇO DE INFRA-ESTRUTURAS URBANÍSTICAS (TMU)

A propósito da regulamentação específica da TMU, a análise efectuada na presente acção possibilitou identificar **algumas insuficiências**, de que se destacam, em particular, as seguintes (vd. **Anexo n.º 2**):

**a) Ausência de fundamentação do cálculo da TMU**, através da elaboração do respectivo estudo e da sua publicação em anexo ao projecto do correspondente regulamento, de acordo com o prescrito no n.º 5 do artigo 116.º do RJUE (vd. nota (2) do **Anexo n.º 2**).

De salientar que a obrigação de fundamentação do cálculo da TMU constitui uma exigência legal atinente aos regulamentos relativos a esta taxa que visa, nomeadamente, possibilitar aos respectivos sujeitos passivos a apreensão do referencial económico-jurídico do seu montante, em ordem a permitir, designadamente, a aferição da sua proporcionalidade.

Este imperativo de fundamentação surge, ainda, reforçado no artigo 8.º, n.º 2, alínea c), do RGAL, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29/Dez, o qual determina a nulidade dos regulamentos que não contenham a fundamentação económico-financeira referente ao valor das taxas (que não só a TMU). Esta consequência será aplicável aos actuais regulamentos que evidenciem as apontadas insuficiências, caso não sejam sanadas até ao final do presente ano de 2008, de acordo com o regime transitório constante do artigo 17.º do mesmo diploma, prazo esse que vai, entretanto, ser alargado por mais 1 ano, tendo em conta a alteração prevista na Proposta do OE para 2009, já aprovada pelo Parlamento<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Neste sentido, já se pronunciou, aliás, por diversas vezes, o Provedor de Justiça acerca de agravamentos similares (vd. *Recomendações n.º 12/A/2003, 13/A/2003, 14/A/2003, 15/A/2003 e 16/A/2003, todas de 29/Set/2003, in www.provedor-jus.pt/recomendacoes*).

<sup>3</sup> Sublinhe-se que, de acordo com este regime transitório, a desconformidade das normas regulamentares com as prescrições do RGAL determinará a revogação das respectivas taxas a partir de 1/Jan/2010.





Note-se que a identificada regulamentação municipal também não continha a fundamentação das demais taxas urbanísticas.

**b) Deficiências atinentes à incidência da TMU, no que respeita à sujeição a este tributo das obras de edificação**, face ao regime estabelecido no artigo 116.º do RJUE (vd. nota (3) do **Anexo n.º 2**).

Com efeito, não obstante o disposto naquele preceito legal, a regulamentação deste Município sujeita a esta taxa algumas obras de construção localizadas em área loteada e, contrariamente, não tributa quaisquer obras de edificação em área não abrangida por operação de loteamento ou alvará de obras de urbanização.

**c) Falta de actualização do valor da "Tmu unitária"**, a ter em conta na determinação desta taxa (vd. nota (4) do **Anexo n.º 2**)

**d) Insuficiências respeitantes à previsão regulamentar sobre isenções de taxas:**

**I. Ausência de fundamentação** destes benefícios (vd. nota (5) do **Anexo n.º 2**).

Note-se, a este propósito, que a LGT refere expressamente acerca da criação de benefícios fiscais que esta depende da clara definição dos seus objectivos (*cf.* artigo 14.º, n.º 3, da LGT; artigo 2.º, alínea b), do RGTAL)<sup>4</sup>.

Acresce que a obrigação de fundamentação das isenções das taxas municipais consta agora também do artigo 8.º, n.º 2, alínea d), do RGTAL, sendo que a sua omissão acarreta a nulidade do respectivo regulamento<sup>5</sup>. Aliás, a Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/Jan, estabelece ainda que a concessão de isenções totais ou parciais relativamente a tributos próprios carece de deliberação fundamentada da Assembleia Municipal (*cf.* artigo 12.º, n.º 2, da LFL).

**II. Deficiente previsão do âmbito de algumas isenções de taxas e do respectivo procedimento de concessão**, nomeadamente em consequência do carácter demasiado vago e abrangente das respectivas disposições regulamentares, com recurso a conceitos imprecisos e indeterminados, e à ausência de requisitos e parâmetros concretos a considerar para efeito da sua atribuição (vd. nota (5) do **Anexo n.º 2**).

Ora, a previsão deste tipo de benefícios deve ser clara e precisa, de forma a permitir, desde logo, tanto quanto possível, a sua fácil percepção por parte dos respectivos sujeitos passivos e, em geral, de todos os munícipes. Acresce que só

<sup>4</sup> Refira-se que esta norma determina ainda a necessidade de prévia quantificação da despesa fiscal associada ao benefício fiscal a criar.

<sup>5</sup> Como já atrás se referiu, as taxas existentes ao tempo da entrada em vigor do RGTAL estão sujeitas a um regime transitório até ao final de 2009 (*cf.* artigo 17º do RGTAL).

uma previsão suficientemente precisa pode assegurar a desejável generalidade e transparência na atribuição destes benefícios<sup>6</sup>.

Assim, a definição dos pressupostos objectivos e subjectivos destes benefícios deve ser feita em termos genéricos mas precisos, de forma a garantir, designadamente, o princípio da igualdade, constando expressamente do acto normativo que os institui, no caso os regulamentos municipais<sup>7</sup>.

- e) Deficiências respeitantes ao procedimento tributário aplicável à TMU,** nomeadamente pela falta de definição do procedimento no caso do seu pagamento em espécie ou em prestações, bem como pela desactualização das referências à legislação vigente neste domínio (vd. nota (6) e (7) do **Anexo n.º 2**).

### 2.3. CEDÊNCIAS E COMPENSAÇÕES

No que concerne à regulamentação das cedências e compensações, salientam-se, em especial, as seguintes **insuficiências** (vd. **Anexo n.º 3**):

- a) Não sujeição ao regime previsto no artigo 43.º do RJUE, bem como de cedências e compensações de quaisquer obras de edificação,** face à ausência de previsão regulamentar nesse sentido, nomeadamente das obras localizadas em área não abrangida por operação de loteamento, quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a operações de loteamento, não obstante o disposto no artigo 57º, n.º 5 a 7, do RJUE<sup>8</sup> (vd. notas (2) (3) do **Anexo n.º 3**).
- b) Indevida arrecadação da verba de € 20.575, 52 a título de compensação, em 2006, face à ausência de base regulamentar que legitime a cobrança deste tributo,** em conformidade com o artigo 44.º, n.º 4, do RJUE (vd. nota (3) do **Anexo n.º 3**).

Com efeito, embora se faça alusão no RTTT às "*Compensações efectuadas nos termos do Regulamento Municipal de Edificações Urbanas...*", de acordo com os esclarecimentos prestados pelo Município, tal regulamento ainda não havia sido aprovado.

---

<sup>6</sup> Note-se que os benefícios fiscais, bem como as regras do procedimento tributário, estão, aliás, sujeitos ao princípio da legalidade tributária (*cfr. artigo 8º da LGT*).

<sup>7</sup> A este propósito, *cfr.* artigo 5.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

<sup>8</sup> Refira-se que tais obras de edificação com impacte semelhante a uma operação de loteamento não estavam sequer definidas em regulamento municipal, como prescreve o artigo 57.º, n.º 5, do RJUE (vd. **Anexo n.º 3**).

- c) **Deficiente forma de determinação do valor das compensações**, prevista no RTTT, atenta a não consideração dos custos relativos à globalidade das infra-estruturas que servem o prédio objecto da operação urbanística, em conformidade com o artigo 44.º, n.º 4, do RJUE, mas apenas das relativas ao estacionamento (vd. nota (4) do **Anexo n.º 3**).

### 3. CONCLUSÃO

A análise efectuada à **regulamentação municipal** em matéria de taxas e outras imposições urbanísticas evidenciou um conjunto de insuficiências das previsões regulamentares, de natureza substancial e formal, mormente à luz do quadro legal de referência, com destaque para as atinentes à consagração de um indevido agravamento das taxas municipais, à ausência de normas que legitimassem a arrecadação de compensações efectuada em 2006 e, ainda, as relativas à fundamentação e incidência da TMU e às isenções de taxas (vd. item 2. supra).

### 4. RECOMENDAÇÕES

Atento todo o exposto, formulam-se as seguintes recomendações ao Município de Sines tendentes, genericamente, ao **aperfeiçoamento da regulamentação municipal, mormente em matéria de tributos urbanísticos, bem como à sua adequação ao quadro legal de referência**, no tocante aos seguintes aspectos:

**4.1.1.** Promova a elaboração e publicação de **regulamentação específica relativa à urbanização e edificação e às taxas e outras imposições devidas pela realização de operações urbanísticas**, em consonância com o disposto no artigo 3º do RJUE (vd. item 2.1.1., supra).

**4.1.2.** Elimine a norma do "Regulamento de Taxas e Tarifas" respeitante ao **agravamento das taxas municipais**, a título de penalização pela prática de determinados factos, face à sua desconformidade com o quadro legal aplicável (vd. item 2.1.2., supra).

**4.1.3.** Desenvolva os estudos necessários em ordem à exigível **fundamentação do cálculo das taxas urbanísticas, em particular da TMU**, e assegure a sua publicitação nos termos legais (vd. item 2.2., alínea a), supra).

**4.1.4.** Proceda à adequação do **âmbito de incidência da TMU**, no que concerne às obras de edificação, ao quadro legal de referência, tendo em conta, nomeadamente, o disposto no artigo 116.º do RJUE (vd. item 2.2., alínea b), supra).

**4.1.5.** Promova a **actualização do valor da "Tmu unitária"**, a ter em conta na determinação desta taxa (vd. item 2.2., alínea c), supra).

**4.1.6.** Proceda à necessária fundamentação das **isenções de taxas**, de acordo com a exigência prevista no artigo 8.º, n.º 2, alínea d), do RGTAL, bem como ao aperfeiçoamento da sua previsão regulamentar quanto ao seu âmbito de aplicação e concessão (vd. item 2.2., alínea d), supra).

**4.1.7.** Promova o aperfeiçoamento das disposições regulamentares respeitantes ao **procedimento tributário aplicável à TMU**, nomeadamente no que concerne aos respectivos modos de pagamento e às referências à legislação vigente no domínio tributário (vd. item 2.2., alínea e), supra).

**4.1.8.** Regule a sujeição ao **regime previsto no artigo 43.º do RJUE**, bem como de cedências, no que concerne às obras de edificação com impactos semelhantes a operações de loteamento, nos termos do artigo 57.º, n.º 5, do RJUE (vd. item 2.3., alínea a), supra).

**4.1.9.** Regule a sujeição ao **regime de compensações**, através da definição das operações urbanísticas abrangidas, atento o quadro legal aplicável (vd. item 2.3., alíneas a) e b), supra).

**4.1.10.** Proceda à revisão da **forma de determinação do valor das compensações**, pagas em numerário, em ordem à devida consideração dos custos relativos à globalidade das infra-estruturas que não foram objecto de cedências, em conformidade com o artigo 44.º, n.º 4, do RJUE (vd. item 2.3., alínea c), supra).

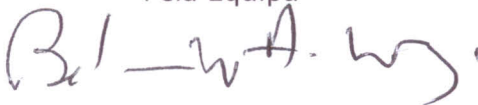
## 5. PROPOSTA

Nestes termos, propõe-se o **envio desta informação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sines**, para os devidos efeitos, com a expressa menção de dar conhecimento da mesma aos restantes membros desse Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no artigo 68.º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/Set, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/Jan.



À Consideração Superior.

Pela Equipa



Belmiro Augusto Morais  
Chefe de Equipa